

LE REDRESSEMENT FINANCIER AU PORTUGAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 7 mars 1938

PAR

P. GILLES

MEMBRES DU JURY :

Président	MM. LESCURE, Professeur.
Suffragants	{ BAUDIN, Professeur.
	{ PERROUX, Professeur.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et Cie et ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT, PARIS 5°

1938

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE REDRESSEMENT FINANCIER AU PORTUGAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 7 mars 1938

PAR

P. GILLES

MEMBRES DU JURY :

Président . . .	MM. LESCURE, Professeur.
Suffragants . . }	BAUDIN, Professeur.
	PERROUX, Professeur.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et Cie et ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT, PARIS 5°

1938



INTRODUCTION

Il nous semble inutile de tracer l'intérêt d'une telle étude. Tout d'abord, au point de vue *dogmatique*, les recherches faites pourront enrichir, pour une part certainement très modeste, la législation financière et l'histoire générale des finances publiques.

D'un autre côté, cette étude peut présenter un intérêt par son caractère *actuel*. En effet, le problème financier est à l'ordre du jour dans tous les pays ; nous ne pouvons ouvrir les journaux, sans voir, prônés en première page, les mérites et les bienfaits de l'équilibre budgétaire. Ce problème se présente à tous ceux qui ont la responsabilité du pouvoir avec une acuité de plus en plus grande ; c'est lui qui conditionne l'activité générale du pays. A ce sujet, on peut dire que sa solution présente un intérêt brûlant : la crise économique, qui a sévi durant de longues années dans le monde, et qui paraît maintenant s'atténuer en partie, a produit de grands ravages.

Les effets de cette crise ont été désastreux pour les finances de la majorité des Etats, et dans ces conditions, l'équilibre budgétaire devenait une dure et pénible tâche, qui demandait de la part de tous les citoyens, de grands sacrifices. Certes, la démocratie américaine, sous l'ardente impulsion du président ROOSEVELT, a-t-elle pu pendant un temps faire fi de ces vieux principes d'orthodoxie budgétaire et, en vertu de la fameuse théorie du pouvoir d'achat, on a

vu les déficits du budget fédéral s'accroître d'année en année ; mais le président ROOSEVELT semble maintenant vouloir renverser la vapeur ; on dit même qu'il va revenir sur les théories exposées dans son *New Deal*, pour adorer les saints qu'il avait naguère brûlés.

Cet équilibre budgétaire, tant vanté aujourd'hui, semble cependant bien difficile à réaliser. En effet, les budgets modernes ont à faire face à de telles difficultés, que l'ajustement des recettes et des dépenses semble un problème bien ardu. Quels sont donc les éléments qui grèvent si lourdement les budgets modernes ?

Tout d'abord, le monde tout entier est secoué par des idéologies meurtrières qui s'affrontent à tout moment avec éclat. Devant de tels dangers et pour parer le mieux possible à la crainte d'une guerre générale qui causerait au début de cette année 1938 un bouleversement complet, les peuples ont tous dû faire face à des dépenses d'armement sans cesse accrues pour pouvoir se défendre contre un danger éventuel. Le réarmement massif, dont l'Angleterre elle-même — qui avait pensé de longues années durant que son insularité la mettait à l'abri d'une attaque continentale — vient de nous donner un exemple frappant, n'a pas été sans obérer les budgets des Etats.

De plus, les dépenses budgétaires n'ont fait que croître par l'augmentation de jour en jour plus grande des parties prenantes du budget ; par un principe fort louable d'entr'aide sociale, on a vu s'accroître les pensions, retraites et secours de toute espèce, alors que

d'un autre côté, par l'effet d'une longue crise, les recettes, loin d'augmenter dans les mêmes proportions que les dépenses, s'amenuisaient tous les jours.

Et par un principe arithmétique absolu, on a vu le fossé s'agrandir entre les recettes et les dépenses. Pour combler ce fossé, de nombreux expédients ont été employés, mais pour donner une solution à la fois forte et durable, il n'y avait qu'un moyen, celui, pardonnez-m'en l'expression triviale, de « prendre le taureau par les cornes » et de s'attaquer au déficit lui-même.

Les leçons de ces dernières années ont mis en lumière ce principe fondamental d'orthodoxie financière : pas de pays prospère sans un équilibre rigoureux entre les recettes et les dépenses.

Si la solution de ce problème n'est pas résolue, il ne peut pas y avoir de redressement.

Nous devons donc tous avoir présent à la mémoire l'exemple de ce pays, petit par sa superficie, mais grand par son passé et ses aspirations nationales, le Portugal, dont le redressement financier fera l'objet de cette présente étude. Ce pays, par un prodige dont nous expliquerons les étapes essentielles, a su chasser de chez lui l'hydre du déficit pour la remplacer par une ère de larges et continus excédents budgétaires.

Nous étudierons tout d'abord le cadre de cette étude, le Portugal, le milieu, le Portugais et enfin la figure prestigieuse qui domine tout le débat, l'auteur de cet admirable redressement financier, le Docteur OLIVEIRA de SALAZAR.

Le cadre de cette étude : le Portugal. — Nous

n'avons pas l'intention de retracer ici la géographie de ce pays, car cette étude dépasserait le cadre de notre exposé ; qu'il nous suffise de dire que le Portugal, situé au Sud-Ouest de l'Europe, a une superficie de 89.625 km², y compris Madère et les Açores. Sa population, au dernier recensement connu, était estimée au 31 décembre 1935, à 7.260.000 habitants. C'est donc un pays petit à la fois par sa superficie et par le nombre de ses habitants.

Au point de vue naturel, il peut être divisé en trois parties principales : la première, comprenant le Nord du Douro, le littoral et l'intérieur (Minho et Tras-os-Montes), la seconde, comprise entre le Douro et le Tage, et la troisième au sud du Tage comprend l'Alem-tejo et l'Algarve. Ses principales ressources naturelles sont : le blé, le vin, en particulier le vin de porto de renommée mondiale, et le liège.

Le Portugal possède en effet de larges forêts où le chêne-liège pousse en abondance. Ce produit est en presque totalité exporté sur les marchés européens. De plus, par tradition historique et par suite du large développement de ses côtes, le Portugais est pêcheur. Sur les côtes portugaises, on se livre à la pêche à la sardine et à la morue. La pêche de la sardine fait l'objet d'une industrie florissante, dont les conserves sont en majorité exportées. Enfin, le pays possède quelques gisements miniers, en particulier d'étain et de wolfram. Grâce à la guerre Espagnole qui a arrêté presque complètement l'exploitation des gisements miniers espagnols, le Portugal a pu exporter la plus grande partie de ses minerais durant l'année 1936.

Le milieu de cette étude : le Portugais. — Le Portugal, au point de vue historique, eut une vie très agitée. Il connut un passé très riche en grands citoyens. Au xvi^e siècle, une gamme d'illustres explorateurs parcourut le monde : en 1497, VASCO DE GAMA découvrait les Indes, en 1500, PEDRO ALVARES CABRAL, le Brésil et en 1510 ALFONSO de ALBUQUERQUE conquiert Goa dans les Indes Portugaises. Après avoir souffert de la domination espagnole de 1580 à 1640 et de trois invasions successives françaises sous le règne de Napoléon, repoussées grâce à l'aide anglaise, la dynastie des Bragante fut chassée du trône du Portugal en 1910, et la République fut proclamée le 5 octobre 1910. Le roi MANUEL s'enfuit à l'étranger. L'avènement de la République n'amena pas de tranquillité au pays et les révoltes continuèrent jusqu'en 1926, date de la dictature militaire qui gouverne encore le pays aujourd'hui.

Le peuple portugais conserve, de nos jours, la fierté de son glorieux passé ; pendant de longues années, il s'est replié sur lui-même et au lieu de regarder vers l'avenir, il s'est retranché dans l'histoire de son pays et a conservé la nostalgie d'autrefois. Il tient son nom d'une forme latine « Portus Caleae » (Port de Calé) situé en face de Porto, devenu Villa Nova de Gaiâ. Il a conservé une très forte tradition ; le costume paysan garde de nos jours son pittoresque ; il n'aime pas changer les noms des lieux. Il est également conservateur. Monsieur Lucien GRAUX dans un ouvrage remarquable sur « Le Portugal Economique » disait « qu'il y avait en lui un savoureux mélange de moder-

nisme résolu et de folklore préservé, maintenu et continué ».

L'âme du peuple est également pleine d'une profonde respectabilité. Enfin, c'est un peuple travailleur; lorsqu'un homme est venu et lui a fait comprendre qu'il fallait se mettre à l'œuvre pour reconquérir son prestige, il a accepté, avec bonne grâce et confiance, de pénibles réformes.

L'auteur de ce redressement : le Docteur OLIVEIRA DE SALAZAR.

Les conditions générales du redressement étaient prêtes : un merveilleux outil de travail fourni par le peuple portugais, était au point. Il fallait encore un homme capable de s'en servir. Cet homme devait être le fils d'une modeste famille rurale catholique originaire de la province de la Beira Alta. Le père, Antonio DE OLIVEIRA exploitait une petite auberge. C'est là, à Vimeiro que naquit en 1891 le petit OLIVEIRA. La mère, Maria DO RESGATE SALAZAR, avait le caractère très ferme et éleva durement ses cinq enfants. Le but primitif des parents était de diriger l'enfant vers le commerce. Le curé de la paroisse conseilla de lui faire suivre les cours du séminaire de Viséu. Il y entra vers l'âge de 12 ou 13 ans et prit les ordres mineurs à sa sortie du séminaire. Il suivit ensuite pendant trois ans les cours du Collège Barreiros, puis entra à l'Université de Coïmbra ; licencié en droit en 1914, il enseigna à la Faculté où il prépara son doctorat en sciences économiques sur « l'âge d'or, sa nature et ses causes » (1916). Il fut ensuite chargé en titre de la chaire d'Economie

Politique et des Finances de l'Université de Coïmbra. Il écrivit des articles remarquables sur la situation financière du pays ; à l'époque du mouvement révolutionnaire du 19 octobre 1921, il fonda un nouveau parti politique « le centre catholique » qui unit les républicains et les monarchistes. Après l'établissement de la dictature militaire le 28 mai 1926, il fut appelé comme Ministre des Finances, mais démissionna au bout de quelques jours, parce qu'on n'avait pas voulu lui accorder les pleins pouvoirs financiers. Il se retira de l'arène politique et revint modestement à son Université de Coïmbra où il continua à enseigner. Enfin, après l'échec des pourparlers engagés avec la Société des Nations, pour accorder au pays un emprunt, il fut rappelé au Ministère des Finances en 1928. Après avoir réorganisé complètement les finances publiques, il fonda l'Union Nationale le 30 juillet 1930 et fut appelé le 28 juin 1932 à la présidence du Conseil qu'il conserve encore actuellement tout en gardant le portefeuille des Finances.

Avant d'analyser les détails de son œuvre, il convient d'étudier son *caractère*. De par l'éducation maternelle, SALAZAR avait reçu trois qualités primordiales : l'humilité, l'économie et le goût du travail. Si l'on étudie en effet son œuvre, on est stupéfait devant le travail énorme accompli par cet homme. A chaque réforme, il paraphrase dans un exposé des motifs, les principaux termes du décret. Le journaliste portugais Antonio FERRO dans un ouvrage intitulé « SALAZAR, le Portugal et son chef » nous a narré un certain nombre d'interviews qu'il a eus avec lui et nous a fait pénétrer

dans sa vie privée. Très froid, rigide même, il a horreur du monde et n'assiste qu'à une ou deux réceptions par an. Détestant les discours, il ne se livre pas à des manifestations tapageuses et spectaculaires, comme certains dictateurs ont coutume de le faire.

Il est doué également d'une foi vive et sincère qu'il doit à sa formation. Nous avons vu qu'il avait pris les ordres mineurs durant sa jeunesse. Enfin, il est animé d'un idéal, celui de sauver son pays. Depuis, son arrivée au pouvoir, tout l'effort de son être a tendu vers ce seul but ; il subordonne tout aux intérêts supérieurs de la Patrie, et le jour où ses concitoyens lui retireront leur confiance, ce qui n'est pas le cas, étant donné que des référendums populaires ont continuellement approuvé sa politique, il se retirera dans son Université et ne prendra plus part aux luttes.

C'est un exemple de rare ascétisme. Il ne connaît que la mystique et il est voué à Dieu et aux chiffres. Sans bruit, il fait les quatre opérations : addition, soustraction, multiplication et division. Ces tendances peuvent être qualifiées de monacales, ce qui a fait dire à Monsieur Paul DESCAMPS, dans son ouvrage sur le Portugal (la vie sociale actuelle) que le Portugal était sauvé par un saint. Et cependant, lorsqu'il fut appelé au pouvoir, comme nous le verrons par la suite, le Portugal était dans une triste situation : l'incertitude politique la plus grande régnait dans ce pays et de nombreuses révoltes éclataient chaque jour. Il a su faire renaître au Portugal, l'ordre politique et social, qui était la première condition nécessaire pour remettre de l'ordre dans les finances portugaises. Au

xix^e siècle, le baron LOUIS, un des meilleurs ministres des finances de notre ancienne monarchie, disait en 1822 « Faites-nous de la bonne politique et je vous ferai de bonnes finances ».

Si nous voulons maintenant, pour terminer, nous faire une idée d'ensemble sur cette figure contemporaine si attachante, il est un problème qui suscite aujourd'hui de violentes controverses. Le docteur OLIVEIRA DE SALAZAR est-il un dictateur au sens actuel de ce terme ? Certes, durant sa carrière, il s'est souvent fait appeler dictateur et a qualifié lui-même son régime de dictature nationale. Evidemment, son régime contient un certain nombre d'atteintes aux droits imprescriptibles de la Nation : la liberté d'opinion, la liberté de réunion, mais, s'il a limité ces droits, c'est qu'ils étaient incompatibles avec les intérêts supérieurs de la Nation.

Dans un ouvrage récent « Une révolution dans la Paix » OLIVEIRA SALAZAR a bien voulu, pour les Français, faire connaître un certain nombre de ses principes ; celui qui domine tous les autres, c'est l'intérêt national : la Nation étant un tout organique, ses intérêts sont parfaitement distincts des intérêts individuels. De plus, il a dit lui-même qu'il était un antiparlementaire acharné, parce qu'il considérait que le parlementarisme était un « vêtement de confection » qui ne convenait pas à tous les pays.

Enfin, il a horreur de la violence et l'a bien souvent montré. Nous ne pourrions mieux faire pour clore cette brève esquisse que de citer quelques phrases d'un brillant article publié dans *La Revue des Deux Mondes*

par Monsieur LEWANDOWSKI : « Au Portugal, c'est moins d'une révolution brutale qu'il s'est agi, que d'un redressement dans l'ordre économique et financier, qui a produit de merveilleux effets pour la restauration générale du pays, en le tirant d'une situation anarchique par la réforme des rouages administratifs, qu'une succession de crises ministérielles avait faussées. Sans aucune violence inutile, sans martyrs, sans conflits aigus d'opinions, le relèvement s'est accompli par la seule autorité de celui qui sait s'imposer et inspirer confiance. »

PREMIÈRE PARTIE

**LES FINANCES PUBLIQUES
AVANT L'ARRIVÉE DE SALAZAR**

CHAPITRE PREMIER

LES FINANCES PUBLIQUES AVANT LA GUERRE

SOMMAIRE

Le désordre politique : pouvoir exécutif — pouvoir législatif — les résultats du mauvais fonctionnement des pouvoirs publics.

Le désordre financier : les recettes et les dépenses, la comptabilité publique, la politique fiscale, la dette publique, le problème monétaire.

Le désordre économique.

Le désordre social : résultats de ces divers facteurs conjugués.

La situation financière portugaise avant la guerre, peut se résumer en un mot : le désordre dans tous les domaines. Que le pays ait été gouverné par la monarchie ou par la république, les résultats ont été les mêmes, car le Portugal n'a fait que changer d'étiquette politique, les divisions et les factions demeurant toujours aussi vives.

En premier lieu, le *pouvoir exécutif* après l'avènement de la République, manquait de force et d'assises solides. Le Président de la République ne possédait pas de pouvoirs effectifs et manquait de stabilité, condition nécessaire pour pouvoir contrôler l'œuvre gouvernementale. Les Ministres, eux, étaient trop nombreux, dépendant d'un grand nombre de partis, ils manquaient à la fois d'indépendance et de cohésion. Ils étaient en réalité soumis à une clientèle

électorale très exigeante qui leur imposait toutes ses fantaisies. Dans ces conditions, on se rend compte que le Portugal possédait tous les inconvénients du régime parlementaire, sans en avoir les avantages.

Quant au *pouvoir législatif*, il présentait les mêmes défauts génériques. Le Parlement était représenté par un personnel politique déconsidéré, appelé au pouvoir par cette clientèle électorale dont nous parlions ci-dessus qui lui dictait ses conditions. La surenchère démagogique s'y donnait libre cours, ce qui laisse à penser dans quel triste état allaient être mises les finances portugaises. De plus, les membres du Parlement se trouvaient en désaccord sur les principaux problèmes qui leur étaient soumis, par suite du trop grand nombre de partis politiques qui se disputaient le pouvoir. Les députés exerçaient leur droit de contrôle sur le pouvoir exécutif en renversant très souvent les ministères, de telle sorte que le pays manquait d'une politique ferme et durable, seule capable de remettre de l'ordre dans la maison. Enfin, les séances au Parlement se tenaient dans un désordre et un tumulte indescriptibles, ce qui ne contribuait pas à donner au citoyen portugais moyen, une idée fort reluisante de ses représentants.

Le mauvais fonctionnement des pouvoirs publics, tel que nous avons essayé de le dégager brièvement ci-dessus, a réagi d'une manière toute naturelle sur l'administration publique, dont le rôle était important, puisqu'en fait à l'intérieur des provinces, elle gouvernait pratiquement. Celle-ci était à l'image du personnel politique : médiocre, sans plan d'ensemble, sans

continuité. Elle faisait passer constamment l'intérêt particulier au-dessus de l'intérêt général et satisfaisait par priorité, les clients qui lui avaient fourni sa place.

L'esprit de collaboration générale manquait totalement entre ses divers membres. Enfin, le contrôle n'existait pas ou était mal organisé, et les comptes publics fournis par cette administration manquaient de clarté et de sincérité.

Si nous passons maintenant au *domaine strictement financier*, nous constaterons les mêmes abus. Le désordre financier est du reste le corollaire étroit du désordre politique et économique. La machine politique fonctionnant mal dans ses divers rouages, cet état devait naturellement réagir sur les finances publiques, à l'image de la situation politique.

En ce qui concerne les recettes et les dépenses qui formaient l'ossature même du budget, l'équilibre était mal établi entre les deux éléments : les recettes n'étaient pas assez importantes par suite d'impôts trop légers et difficilement recouvrables ; les dépenses, par contre, augmentaient dans des proportions astronomiques, si bien qu'en moins d'un siècle, elles s'accroissaient de sept fois, malgré les maigres résultats acquis. Aucun contrôle sérieux n'existait du reste, pour limiter et endiguer cette vague dépensière qui envahissait le pays. Dans ces conditions, les règles les plus élémentaires de l'arithmétique enseignaient que les recettes allant en diminuant, alors qu'au contraire les dépenses continuaient à s'accroître, le déficit budgétaire s'installait dans le pays, sans aucun espoir de solution. Ce qu'il y avait de plus inquiétant, c'était

la persistance du déficit qui semblait être considéré par les dirigeants responsables, comme entré dans les mœurs du Portugal. Il y eut bien quelques timides réactions notamment en 1891 et en 1911, mais le pays retombait chaque fois dans sa torpeur malade.

Dans la *comptabilité publique*, aucun principe d'ordre et de clarté ne régnait. Les comptes budgétaires reflétaient au contraire, l'incertitude et la confusion.

On constatait tout d'abord une exagération manifeste dans le nombre des autonomies légales, qui possédaient un budget spécial distinct du budget général de l'Etat dont le déficit devait naturellement être couvert par l'emprunt.

De plus, de graves défauts apparaissaient dans les retards de toutes sortes qui se produisaient aussi bien dans la liquidation des impôts, que dans leur paiement. Enfin, les services de statistique n'étaient pas du tout organisés, ce qui occasionnait de grands retards dans l'établissement des comptes publics.

Si nous examinons maintenant la *politique fiscale*, nous arriverons toujours à la même conclusion : les impôts étaient tout d'abord mal répartis (la charge en était très lourde pour certains contribuables et au contraire très légère pour d'autres), les impôts étaient basés sur l'ignorance la plus complète de la matière imposable, ce qui provoquait de grandes difficultés pour établir l'assiette de l'impôt. Nous verrons du reste, par la suite, que dans ce domaine, la réforme fiscale du docteur SALAZAR n'a pas modifié complè-

tement ces défauts primordiaux du régime des impôts au Portugal.

Les conséquences de cette mauvaise politique fiscale étaient préjudiciables au Trésor Public, car d'une part on aboutissait à l'arbitraire du fisc, ce qui provoquait de nombreuses frictions entre ce dernier et les contribuables, et d'autre part, à la fraude pratiquée sur une large échelle par suite du manque de déclarations, et du défaut de contrôle. Le résultat final se traduisait évidemment par une diminution des recettes provenant des impôts, alors qu'on aurait pu accroître le rendement fiscal, sans même augmenter le taux de ces derniers, par une simple amélioration des moyens de contrôle de l'administration.

La *dette publique* était très importante. C'est ainsi qu'en 1913 son pourcentage par tête d'habitant était très élevé : il représentait £ : 18 et une charge annuelle d'intérêts de 15 shillings. Il venait de suite après le pourcentage français.

La dette flottante extérieure causait également de graves soucis au pays et présentait de nombreux inconvénients car elle plaçait le Portugal dans un état d'infériorité vis-à-vis des pays qui lui prêtaient des fonds. C'est ainsi qu'avant guerre, le Portugal était sous la domination financière et pratiquement sous le contrôle politique de l'Angleterre. Cette dette obligeait le pays à faire figure de quémandeur et à subir quelquefois les exigences de ses créanciers. Enfin, elle aiguïait les appétits de la Haute Banque, par l'intermédiaire de laquelle se pratiquaient ces opérations. C'est pour ces diverses raisons qu'une des premières

mesures prises par SALAZAR à son arrivée au pouvoir, fut de rembourser intégralement la dette flottante extérieure.

La dette flottante intérieure était également assez élevée, mais une très mauvaise politique était suivie. Le gouvernement se servait des ressources fournies par cette dette pour couvrir les déficits budgétaires au lieu de procurer au Trésor les fonds qui lui manquaient pour améliorer l'économie générale du pays. Ces derniers revenaient de cette manière immédiatement à l'Etat au lieu d'être investis dans les affaires du pays. Le Portugal possédait deux types principaux d'emprunts : le consolidé, imité de l'anglais et l'amortissable. Ces emprunts cotés à Lisbonne comme à Londres, étaient fort peu recherchés, et n'étaient presque jamais en rapport ni avec l'objet, pour lequel la dette avait pris naissance, ni avec les possibilités budgétaires.

Si nous considérons en dernier lieu le problème monétaire, nous rencontrons dans ce domaine, des périodes fort différentes. Tout d'abord en 1891 on abandonne l'étalon-or. Cet événement ne fut pas seulement la conséquence des erreurs financières commises à l'intérieur du pays, mais encore de la crise brésilienne qui frappait lourdement le Portugal puisqu'un grand nombre de ses citoyens, surtout dans le Nord du Pays, avaient émigré au Brésil et envoyaient régulièrement leurs économies à la mère Patrie. Ces envois des émigrants portugais au Brésil ont toujours constitué pour le pays un élément important de la balance des comptes. Il faut également

signaler la faillite des banquiers officiels du Portugal à Londres. Les résultats de cette politique ne se sont pas fait attendre : 6 ans après l'abandon de l'étalon-or, la livre sterling valait le double.

Avec un courage digne d'éloges, le Portugal réagit et devant cette hausse vertigineuse du change, il arrive en 1907 à stabiliser l'escudo, sa monnaie nationale. En fait à ce moment-là, il fallait 110 escudos pour avoir une livre sterling.

Par cette rapide revue, nous pouvons constater que le Portugal, au point de vue monétaire, est passé par différents stades.

Le désordre financier ayant été stigmatisé, il convient d'étudier maintenant le *désordre économique* du pays. Il était évident que, devant de tels déficits à combler, l'Etat ne bénéficierait pas de crédits très importants pour pouvoir entretenir l'activité économique du pays. Le problème était très simple : l'Etat dévorait la richesse de la Nation.

Tout d'abord, les taux d'intérêts étaient prohibitifs et freinaient l'activité générale ; c'est ainsi que le taux des bons du Trésor était de 11 % et celui des contrats privés de 15, 20 ou 25 %. L'usure régnait en maîtresse.

Les conséquences de la politique financière et monétaire ne tardèrent pas à se faire sentir : on assista à une hausse vertigineuse du change, qui entraîna une hausse non moins vertigineuse des prix. L'esprit d'épargne ne régnait plus, et le pays assista au réveil de l'esprit de spéculation qui ruina un certain nombre de portugais. Le peuple perdant confiance dans les destinées du Pays, on se trouva en présence de la fuite

devant la monnaie et de l'exportation des capitaux à l'étranger, pour essayer de trouver un emploi à la fois plus sûr et plus lucratif.

Comme couronnement à ce tableau déjà si noir, l'outillage public du pays était dans un état de pauvreté et de délabrement extrêmes : les canaux, les ports, les chemins de fer, ne répondaient pas à l'importance du trafic qu'on était en droit de leur demander, et l'Etat ne trouvait pas d'argent disponible pour financer les travaux qui s'avéraient indispensables.

Pour achever notre réquisitoire déjà si implacable, il nous reste à dire quelques mots du *désordre social* qui était en quelque sorte la résultante de tous les facteurs passés en revue : devant l'instabilité générale et la hausse constante des prix, l'anarchie la plus complète régnait dans les usines qui devaient faire face à des grèves continuelles ; même situation dans les services publics et enfin, le désordre le plus complet régnait dans la rue où les émeutes et les révoltes se donnaient libre cours. Le gouvernement se montrait incapable d'assurer l'ordre public. C'est sur ces entrefaites que la guerre éclata et dispersa pendant quelques années l'opinion publique vers d'autres problèmes.

Si nous voulons maintenant en manière de *synthèse générale*, jeter un coup d'œil d'ensemble sur les *résultats de ces divers facteurs conjugués*, nous constaterons que le pays s'est trouvé en face de déficits budgétaires constants de l'ordre de 5 millions de livres sterling environ par an ; devant cet état de choses, le

gouvernement a dû faire de l'inflation monétaire en émettant des billets par l'intermédiaire de la Banque du Portugal et des Bons du Trésor en quantité de plus en plus considérable ; il devait faire un appel très grand à la Caisse Générale des Dépôts et la dette de l'Etat envers cet organisme allait chaque jour croissant. Enfin, le résultat final était l'appauvrissement général du pays.

Tel était le sombre tableau des finances portugaises au moment de la guerre, à laquelle le Portugal allait participer avec toute son énergie.

CHAPITRE II

LES FINANCES PUBLIQUES APRÈS LA GUERRE

SOMMAIRE

Influence de la guerre sur les finances portugaises : l'héritage financier laissé par la guerre. Résultat : déficits budgétaires accumulés. Moyens employés pour combler ces déficits. Recours à l'inflation. — Recours *aux emprunts*, résultats. *Recours à la S. D. N.* — Situation du pays désespérée. — Facteurs de résistance du pays.

Une considération s'impose tout d'abord à l'esprit, lorsqu'on veut étudier l'influence qu'a exercée la guerre sur les finances portugaises. Certes, le peuple portugais a été tenu de fournir un effort immense sur terre et sur mer, le pays devait se battre à la fois en Afrique et en France. De grands sacrifices ont dû être demandés à la Nation, et la pluralité et la distance des fronts de bataille devaient aggraver les dépenses. Néanmoins, on peut affirmer qu'il n'existe aucun rapport entre la gravité de la crise d'après-guerre et l'héritage financier laissé par la guerre. Au lendemain de la paix, les ressources du pays n'étaient pas foncièrement compromises, et le Portugal présentait un grand nombre de symptômes laissant présager son redressement, dès que les conditions politiques seraient favorables. Malheureusement, le plus grave héritage laissé par la guerre a encore été ce que l'on a pu appeler l'esprit de guerre, c'est-à-dire un esprit de

facilité et de moindre effort qui gagnait peu à peu toutes les couches de la population. Après les rudes sacrifices consentis pendant cette période de quatre années, une ère de bonheur et d'allégresse générale allait s'ouvrir.

L'illusion des pacifistes devait se doubler de l'illusion de ceux qui croyaient à l'ouverture d'une ère de prospérité générale, et ce mal frappait tous les pays. Il n'a pas manqué évidemment de sévir au Portugal, pays peut-être plus sensible et plus vulnérable que d'autres. Le gaspillage, l'insouciance, le désordre se donnèrent libre cours. Aucun contrôle ne présidait à l'élaboration des dépenses et la manne descendait du ciel sous forme de subventions, créations d'emplois, etc...

Les conséquences d'un tel état d'esprit n'allaient pas manquer de se faire cruellement sentir dans les finances publiques et on revit apparaître comme un épouvantail, les déficits accumulés du budget, qui présentèrent dès lors à partir de 1918, un caractère de continuité et de progression vraiment dangereuses : c'est ainsi qu'en 1918 le budget était en déficit de 100 millions ; en 1923 de 500 millions et en 1927 de 600 millions. C'étaient évidemment les signes précurseurs de la course à l'abîme. Ces déficits avaient, du reste, toujours la même cause : les recettes continuaient à diminuer sur un rythme désespérant, et les dépenses, au contraire, augmentaient d'une façon considérable. En quelques années elles sont passées de 70.000.000 à 1.500.000.000. La satisfaction des besoins publics ne gardant aucun ordre légitime de préséance, les

différentes dépenses ne présentaient aucune proportion équitable les unes à l'égard des autres.

Devant une telle situation qui menaçait de devenir catastrophique, il convenait d'agir de toute urgence et de prendre des mesures capables d'enrayer cette marche à la faillite. Au lieu d'attaquer le problème directement, on a encore eu recours à des expédients et on a fait appel à un procédé classique, malheureusement employé par un grand nombre de pays dans des circonstances semblables, l'inflation. C'était évidemment la solution la plus facile, mais ce n'est certes pas celle qui allait présenter le moins de dangers.

Tout d'abord, on augmenta d'une façon considérable la circulation fiduciaire ; celle-ci en 1919, laissait relativement intacts les prix et les changes, tandis que cinq ans après, en 1924, la monnaie se dévalorisait de 25 fois. En quelques années, la circulation des billets a décuplé. Mais on ne se contenta pas de ce procédé ; en même temps, on augmentait l'émission des bons du Trésor qui se sont élevés en quelques années de près de 20 fois, on avait recours à la Caisse Générale des Dépôts, qui voyait son solde créditeur avec le Trésor atteindre rapidement la somme de 600 millions ; enfin, on eut recours à la dette flottante extérieure et le Trésor fit de nouveau figure de quémendeur auprès des banquiers de Londres. La guerre avait laissé en héritage un lourd fardeau, la dette envers l'Angleterre, qui se montait à 20 millions de livres.

L'inflation est un moyen facile d'éluder les difficultés, mais elle présente de nombreux inconvé-

nients, car un dicton fort connu des économistes parle de la « pente savonnée de l'inflation » au bas de laquelle il y a la faillite. Les conséquences d'une telle politique ne tardèrent pas à se faire sentir : on assista à une hausse formidable des prix : en quelques années, le coût de la vie avait augmenté d'une trentaine de fois. La circulation des billets continua à s'élever et en 1925, le plafond de la circulation fut même à un moment crevé. On envisageait alors la suspension des paiements, et partant, la faillite de l'Etat.

Devant cette hausse vertigineuse des prix, les salaires ne purent suivre le même rythme infernal, et le pouvoir d'achat du travailleur portugais devait bientôt s'amenuiser.

Enfin, le fait le plus grave, à notre humble avis, devait être le facteur psychologique ; la panique paraissait avoir ébranlé les assises du pays et les capitaux prenaient délibérément la fuite : le Portugais n'avait plus confiance dans les destinées de son pays. Comme toujours, dans de pareilles circonstances, la crainte de l'inflation devançait, dans ses effets, l'inflation elle-même.

Devant le danger d'une telle situation, on fit appel à un nouvel expédient, la politique des emprunts. On suspendit le recours à la circulation fiduciaire et pour faire face aux déficits persistants du budget, on émit des bons du Trésor à forte cadence et on emprunta de nouveau à la Caisse Générale des Dépôts. En réalité, rien n'était changé. On ne faisait que reculer l'échéance inexorable. Un problème restait à résoudre : que ferait-on en cas de panique pour éviter la présen-

tation en masse devant les guichets et le remboursement soit des Bons échus, soit des chèques des déposants ?

Comme on peut le voir, le pays en 1927 était dans une situation financière vraiment inextricable. Pour ne pas avoir voulu envisager la situation de face et avec tout le courage nécessaire, on s'était livré à des expédients qui ne consistaient qu'en un ajournement des difficultés.

C'est à ce moment-là que le pays, ayant vraiment perdu toute confiance dans ses destinées, s'adressa à l'étranger et sollicita le concours du Comité Financier de la Société des Nations. Le gouvernement demanda à la Société des Nations de bien vouloir cautionner l'émission d'un emprunt de 12 millions de livres sterling. En février 1928, une commission d'enquête fut envoyée au Portugal ; elle visita le pays et s'étant rendu compte de l'importance de ses ressources naturelles, elle conclut à la possibilité d'octroyer au Portugal les crédits demandés, sous la réserve que le pays serait soumis à un contrôle financier pour garantir les droits éventuels des obligataires. En acceptant les conditions de l'intervention de la Société des Nations, le Portugal eut dû abandonner en fait son indépendance financière. De plus, les divisions politiques du pays ne contribuèrent pas à faciliter la solution du problème et il importe de souligner ici le rôle des émigrés portugais sous la direction de Monsieur Alfonso Costa qui intervinrent à Genève. Quoiqu'il en soit, le gouvernement portugais n'a pas voulu accepter le contrôle financier comme attenta-

toire à son honneur et les pourparlers furent rompus. Le Portugal se drapa alors dans sa fierté ; il ne restait plus qu'une solution, c'était de contracter un emprunt en donnant en garantie les produits des douanes et des tabacs, lorsqu'on fit enfin appel le 28 avril 1928, au docteur Oliveira DE SALAZAR qui devait quitter sa chaire d'Economie Politique de Coïmbra pour essayer de mettre un peu d'ordre dans les finances portugaises.

Et cependant, malgré la situation qui paraissait désespérée, le pays conservait encore un certain nombre de facteurs de résistance, qui allaient permettre à SALAZAR d'accomplir son œuvre.

Tout d'abord, il faut signaler l'extension considérable du pays comprenant non seulement le Portugal proprement dit, mais l'immense empire colonial qui fait à l'heure actuelle envie à un grand nombre de puissances.

De plus, les ressources naturelles du pays étaient intactes, comme l'avait signalé le rapport fourni par la Délégation de la Société des Nations, venue enquêter sur place en février 1928.

Enfin, le pays conservait une unité parfaite ; unité morale, car il suffisait de faire appel au sentiment et à l'esprit de sacrifice du Portugais, pour obtenir tout ce que l'on désirait ; unité intellectuelle forgée par une seule langue, sans dialectes, parlée du nord au sud du pays et pétrie de la même culture littéraire et artistique, enfin unité économique, car le Portugal, grâce à l'importance de ses colonies, doit arriver, autant que faire se peut, dans un avenir immédiat, à se suffire à lui-même.

Ce sont toutes ces qualités que SALAZAR allait admirablement utiliser dans son œuvre de rénovation nationale.

DEUXIÈME PARTIE

**L'ORGANISATION POLITIQUE
ET ADMINISTRATIVE DU PAYS**

CHAPITRE PREMIER

LES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS POLITIQUES RÉCENTS

SOMMAIRE

Avant le soulèvement militaire du 28 mai 1926. — Le soulèvement militaire du 28 mai 1926. — L'arrivée au pouvoir du Général Carmona. — L'arrivée au pouvoir de Oliveira de Salazar. — L'approbation de la nouvelle constitution.

Avant d'étudier le redressement financier accompli par le Docteur Oliveira de SALAZAR, il importe d'avoir présents à l'esprit les principes généraux et les lignes essentielles de l'organisation politique et administrative du pays. Pour cela, nous situerons tout d'abord les circonstances qui ont favorisé la dictature nationale du Docteur SALAZAR.

En 1910, après plusieurs siècles d'existence, la monarchie s'éteint. Le 1^{er} février 1908, le roi Charles avait été assassiné ainsi que le prince héritier. Son second fils Charles est proclamé roi sous le nom de Manuel. Son règne devait être de courte durée, puisque la République fut proclamée dans la nuit du 4 au 5 octobre 1910 et Manuel s'enfuit à l'étranger. Pendant la guerre, le pouvoir militaire prit une grande importance, et en 1917 un officier, Sidonio PAES, put imposer sa dictature sur le pays, mais devait être assassiné quelques années plus tard en décembre 1928. Les gouvernements succédèrent aux gouvernements lorsqu'en

mai 1926, le général Gomes da COSTA se mit à la tête d'une révolte militaire contre le gouvernement alors au pouvoir ; Antonio da SILVA était premier ministre et Bernardino MACHADO, Président de la République. Le soulèvement militaire s'étendit bientôt aux garnisons de province et le mouvement insurrectionnel triompha sans aucune effusion de sang. Le général Gomes da COSTA procéda à la fermeture du Parlement et à la suspension de la constitution républicaine de 1911 ; il se proclama enfin Premier Ministre, et le 31 mai 1926, Bernardino MACHADO renonçait à sa charge de Président de la République.

Cette situation dura jusqu'à la fin de juin 1926, date à laquelle se produisit un nouveau coup d'état contre la politique du général Gomes da COSTA ; l'Armée, mécontente du monopole virtuel du pouvoir par le Général et en désaccord avec lui sur la conduite des affaires publiques, le déposa et le bannit aux Açores.

Le général Oscar CARMONA devint alors Premier Ministre, et par la suite assumé par un décret de novembre 1926 les charges de Président de la République. Cette deuxième révolution s'était également déroulée sans effusion de sang. De nombreuses petites tentatives révolutionnaires furent faites de temps en temps, mais le gouvernement du général CARMONA se montra capable de les juguler et de maintenir l'ordre public. En février 1927, les révoltes éclatèrent simultanément à Porto et à Lisbonne, organisées par certains éléments politiques républicains qui voulaient rétablir la Constitution. Après de durs combats qui durèrent plusieurs jours, causant plusieurs centaines de morts,

le mouvement fut enrayé dans les deux villes ; un certain nombre de révolutionnaires furent déportés, et la majorité s'enfuit à l'étranger. Malgré la violence de ces insurrections, le Gouvernement CARMONA s'est toujours rendu maître de la rue et a su maintenir l'ordre public indispensable à l'éclosion de la politique financière qu'allait instaurer O. SALAZAR.

Au moment de l'établissement de la dictature militaire du 28 mai 1926, O. SALAZAR avait déjà été sollicité pour occuper le poste de Ministre des Finances. En arrivant, il posa immédiatement ses conditions : il désirait posséder tous les pouvoirs financiers de façon à faire œuvre durable et efficace. Ces pouvoirs lui ayant été refusés, il retourna à Coïmbra aussi simplement qu'il était venu. Les difficultés ne firent alors que s'accroître, et la situation financière devenait de jour en jour plus grave. Après l'échec de l'emprunt à la Société des Nations, on vint de nouveau vers lui, et il fut appelé définitivement au Ministère des Finances en mars 1928, mais cette fois, on acceptait toutes ses conditions et il allait pouvoir se mettre immédiatement à l'œuvre. Il ne se contenta pas de s'occuper du problème financier et peu à peu devint le maître incontesté du pays. En 1930, il fonde l'Union Nationale englobant tous les partis politiques. Son intention a été de préparer les voies pour un rapprochement avec les chefs de l'opposition ; il est intéressant de remarquer que le Gouvernement a dernièrement accordé, dans cette intention, la permission aux exilés politiques de retourner au Portugal.

Dans le courant de l'année 1928, des élections pré-

sidentielles ont eu lieu et le général CARMONA a été plébiscité de nouveau à la Présidence de la République.

Quelques révoltes ont été très durement réprimées en 1931. Un nouveau ministère fut constitué le 28 juin 1932 et SALAZAR fut nommé Président du Conseil, tout en conservant le portefeuille des Finances.

D'après les déclarations mêmes d'O. SALAZAR, ce dernier a voulu réellement fonder au Portugal un « Estado Novo », c'est-à-dire un Etat nouveau basé sur la dictature du peuple tout entier.

C'est dans ce but qu'il fit approuver le 28 mars 1933, par un referendum populaire, la nouvelle Constitution qui est entrée tout de suite en application.

CHAPITRE II

LA NOUVELLE ORGANISATION POLITIQUE DU PAYS

SOMMAIRE

La Souveraineté Nationale, sa définition, ses éléments, son exercice. — Le Pouvoir Exécutif, le Président de la République, le Conseil d'Etat, le Gouvernement. — Le Pouvoir Législatif, l'Assemblée Nationale, la Chambre Corporative. — Le Pouvoir Judiciaire, les Tribunaux. — Les autarchies locales.

La Nouvelle Constitution définit tout d'abord la Souveraineté Nationale. La Nation est un agglomérat d'individus qui la composent et les intérêts de ces individus doivent toujours être subordonnés aux intérêts supérieurs de la Nation. On peut, à cette occasion, présenter une critique et saisir dans ce domaine jusqu'à quel point le régime politique portugais actuel s'éloigne des principes démocratiques. La subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général suppose tout d'abord que cet intérêt soit bien défendu. Or, on a peut-être songé davantage à la richesse de l'Etat qu'au bien-être des contribuables et, partant, des citoyens.

Les éléments structuraux de la Nation sont au nombre de trois : les groupements sociaux différenciés, la représentation nationale et l'organisation corporative.

Enfin, la souveraineté s'exerce par l'intermédiaire

du chef de l'Etat, de l'Assemblée Générale, du Gouvernement et des Tribunaux. Ce sont ces divers éléments que nous allons maintenant étudier.

En ce qui concerne le *pouvoir exécutif*, le chef de l'Etat est le Président de la République élu pour sept ans. Tout comme dans la constitution française, les membres des familles ayant régné au Portugal, sont déclarés inéligibles à la présidence de la République. Les actes du Président sont indépendants des votes de l'Assemblée Nationale. Ses pouvoirs et attributions sont assez semblables à ceux du Président de la République en France ; il nomme le Président du Conseil et les Ministres, dissout l'Assemblée Nationale, dirige la politique extérieure du pays et, pour ce faire, négocie les traités de paix et les alliances. Pour être valables, les actes du Président de la République doivent être contresignés par le Président du Conseil et le Ministre qualifié.

Le Conseil d'Etat est une Assemblée qui fonctionne auprès du Président de la République et qui est chargée de lui donner des avis. Elle est composée du Président du Conseil, du Président de l'Assemblée Nationale, de la Chambre Corporative, du Tribunal Suprême de Justice, du Procureur Général de la République et de cinq hommes publics d'une compétence supérieure.

Enfin, en ce qui concerne le Gouvernement, il faut distinguer entre le Premier Ministre et les Ministres. Le Président du Conseil est nommé et révoqué par le chef de l'Etat. Les Ministres et Sous-Secrétaires d'Etat sont nommés par le chef de l'Etat sur la proposition du Pré-

sident du Conseil. La responsabilité des ministres devant le Parlement n'existe pas : en effet, un vote hostile de l'Assemblée Nationale, ou un refus par elle d'approuver une loi proposée par le Gouvernement, n'engage pas la responsabilité du ministère et ne donne pas lieu à la révocation du Gouvernement. C'est donc ici le trait principal qui distingue le régime portugais du régime français.

En ce qui concerne le pouvoir *législatif*, il existe deux Assemblées au Portugal : l'Assemblée Nationale et la Chambre Corporative.

L'Assemblée Nationale comprend 90 membres élus par le suffrage direct des citoyens pour une durée de 4 ans.

Les conditions pour pouvoir voter sont les suivantes : il faut être citoyen portugais, du sexe masculin, âgé de vingt-et-un ans, savoir lire et écrire, et être domicilié dans le district de l'élection depuis plus de six mois, ou y exercer une charge publique depuis le 1^{er} janvier précédant l'élection. Pour ceux qui ne savent ni lire, ni écrire, il faut payer au moins 100 escudos par an d'impôts, ou avoir reçu une éducation supérieure ou un enseignement secondaire.

Un recensement a été fait au commencement de 1934 et 464.388 personnes furent inscrites sur les rôles électoraux.

Les *attributions* de l'Assemblée Nationale sont diverses : elle doit faire les lois, les abroger et les interpréter, examiner les comptes publics de l'année financière et voter la loi de finances annuelle, autoriser les

emprunts et délibérer sur la révision éventuelle de la Constitution.

La *Chambre Corporative*, au contraire, est chargée de la défense des intérêts sociaux d'ordre administratif, moral, culturel et économique. Elle a pour fonction essentielle de donner son avis sur toutes les propositions de lois présentées à l'Assemblée Nationale.

Le pouvoir judiciaire est exercé par une série de tribunaux : juges de paix, juges municipaux, tribunaux de première instance, tribunaux de deuxième instance, et enfin au-dessus de tous les autres, le Tribunal Suprême de Justice. Les membres des tribunaux de première et deuxième instance sont seuls inamovibles.

Le territoire est divisé politiquement et administrativement en « *concelhos* » ou conseils existant dans les communes, les districts et les provinces. Il existe donc des Conseils de communes, des Conseils de districts et des Conseils de province. Ces divers organismes jouissent de l'autonomie financière et sont soumis à l'inspection des agents du Gouvernement.

Tels sont, dans ses grandes lignes, les principes très généraux de l'organisation politique du pays telle qu'elle a été définie par la Nouvelle Constitution.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION CORPORATIVE DU PAYS

SOMMAIRE

Principes généraux : but et objectif à atteindre, le statut du travail national. — Lignes maîtresses de l'organisation. — Résultats du corporatisme au Portugal.

Le nouveau droit public portugais contient une innovation intéressante appelée à un grand retentissement dans le monde : c'est l'abolition du libéralisme économique par la création d'un plan corporatif.

La nouvelle législation est définie par le « Statut du Travail National » édicté en 1933 ; elle constitue une profonde réforme de toute la vie économique du pays, qui ne sera plus soumise aux vicissitudes de la liberté individuelle absolue. Cependant, les nouveaux principes constitutionnels ne visent pas à une conception absolutiste de l'Etat. Le but de la réforme est d'établir un équilibre entre la propriété, le capital et le travail dont les activités doivent s'épanouir dans le cadre de l'Etat. Le Statut du Travail National est la véritable charte organique des institutions corporatives : la Nation étant une unité morale, politique et économique, les intérêts des individus et des groupes sociaux doivent se subordonner à la finalité et aux intérêts de la Nation.

L'initiative privée reste un fécond instrument de progrès. Par conséquent, la liberté du travail et le choix de la profession doivent demeurer des droits intangibles. Le droit de propriété est reconnu comme l'exigence rationnelle de la Nation, mais doit être soumis à toutes les restrictions réclamées par l'intérêt public ou l'harmonie de la collectivité.

L'objectif est de concilier les *intérêts légitimes des particuliers avec ceux de l'économie publique*. Le capital doit être entouré de toutes les mesures de protection conditionnées pour le bien public.

Le travail est un devoir de solidarité sociale. Le travailleur intellectuel ou manuel est le collaborateur de l'entreprise. Le droit au travail et au salaire suffisant sont rendus effectifs par l'élaboration de contrats individuels ou collectifs de travail, rendus possibles par la collaboration loyale de tous les citoyens.

Les différends survenus à l'occasion de l'application de ces contrats doivent être soumis à des tribunaux spéciaux.

La suspension concertée du travail, soit de la part du patron, soit de la part de l'ouvrier, est interdite et sévèrement réprimée par la loi. Il n'existe plus de grèves au Portugal.

Des règles établissant un minimum de salaire ont également été appliquées. Les conditions du travail doivent s'allier aux nécessités de l'hygiène publique : un jour de repos par semaine doit être accordé aux travailleurs et un congé annuel payé également.

Le *contrat collectif* concrétise la solidarité des divers facteurs de l'activité économique en subordon-

nant les intérêts des parties aux convenances supérieures de la Nation. Ces contrats obligent les patrons et les travailleurs appartenant à la même industrie ou à la même profession, qu'ils soient inscrits ou non dans les associations patronales ou les syndicats respectifs.

Par contre, les fonctionnaires de l'Etat et les corps administratifs ne peuvent pas faire partie d'un syndicat.

L'organisation schématique du système corporatif est la suivante : à la base, on a créé les syndicats nationaux d'employés et les associations patronales ou « Gremios ». Au degré intermédiaire, les fédérations régionales ou nationales des syndicats ou des « Gremios » appartenant à une même profession et les Unions de Groupements représentant tous les intéressés. Enfin, au degré supérieur, les corporations proprement dites. Toutes les activités nationales sont représentées dans les corporations ; celles-ci prennent part à l'élection des chambres municipales et des conseils de province et à la constitution de la Chambre Corporative. Les syndicats et les gremios possèdent la personnalité juridique.

Un autre décret a créé également les Maisons du peuple, dont le rôle consiste à établir de nombreuses institutions dans le but d'aider et de protéger ses membres contre la maladie, le chômage, l'incapacité de travail et la vieillesse. Elles doivent également coopérer aux travaux d'utilité commune ; elles embrassent toutes les formes de travail dans les communes rurales avec la participation obligatoire des propriétaires.

Il est encore difficile de pouvoir donner une appréciation critique de cette nouvelle organisation, étant donné qu'elle n'est entrée en application qu'en 1933. Cependant, quelques réalisations intéressantes ont déjà été tentées, entre autres l'organisation du marché du vin de Porto. A la fin de 1932, le Gouvernement créa la « Casa do Douro », et en 1933 le « Gremio dos Exportadores » ou l'Association des Exportateurs et « L'Instituto de Vinho do Porto ». La Casa do Douro règle la production de vin dans la région du Douro et garantit son authenticité. La création de l'Association des Exportateurs oblige ces derniers à faire partie d'elle et à remplir certaines conditions en ce qui concerne les stocks, les installations, le paiement des taxes, etc... L'Institut du Vin de Porto est une synthèse de tous les intérêts de l'industrie.

Une organisation du même genre a été mise sur pied en 1935 pour la pêche de la morue.

On peut dire d'une façon générale qu'à l'heure actuelle, le système corporatif est resté encore beaucoup sur le plan théorique ; peu de réalisations ont été faites, mais SALAZAR peut objecter que la réforme date de 1933 et qu'il faut lui laisser le temps de poursuivre son œuvre.

Quoi qu'il en soit, on peut conclure en disant que le système corporatif a abouti à renforcer d'une manière considérable les noyaux familiaux et professionnels. Et nous ne saurions mieux faire, en terminant, que de citer ces quelques phrases d'O. SALAZAR : « Le système corporatif est précieux. Il encadre, il moralise et il fortifie. Mais il ne faut pas que l'Etat

régitte avec trop de rigueur. L'Etat n'est pas un créateur. Il doit laisser toutes les libertés en action. Chaque cellule doit rester libre et apte à créer, à innover. Un corporatisme trop strict éteindrait les facultés créatrices ».

CHAPITRE IV

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA NOUVELLE CONSTITUTION

SOMMAIRE

Egalité des citoyens devant la loi. — Fondement de l'ordre politique et administratif. — Les libertés fondamentales. — La Constitution et les finances. — Appréciation d'ensemble.

La Nouvelle Constitution qui a créé « l'Estado Novo », a été approuvée par un plébiscite national en date du 19 mars 1934. Elle fut amendée à la première session législative de l'Assemblée Nationale de janvier à mars 1935. Elle organise une république unitaire et corporative et consacre le principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

La *famille* est considérée comme le fondement de l'ordre politique et administratif. Par les corporations, l'Etat encourage les organismes corporatifs moraux, culturels et économiques.

La famille participe du reste d'une manière directe à l'organisation politique du pays ; c'est ainsi que les intérêts de la commune ou « freguesia » sont représentés par une délégation des familles ou « Junta de freguesia » qui forme le conseil de commune, qui concourt à l'élection des Chambres municipales et des conseils de province. La famille est également largement représentée à la Chambre corporative.

La Nouvelle Constitution respecte les libertés individuelles, mais seulement dans ce qu'elles ont de compatible avec l'intérêt supérieur de la Nation. Tout ce qui tend à nuire pour une cause ou une autre au pays, est impitoyablement réprimé. La liberté d'opinion existe, sauf à ne point pervertir l'opinion par l'abus de ce droit ; une censure sévère règne au Portugal.

Au point de vue de la liberté de pensée, le Gouvernement encourage le développement de l'enseignement, à condition qu'y soient respectés son action coordinatrice et les principes de la Constitution. L'enseignement religieux est libre dans les écoles privées.

En ce qui concerne les rapports de l'Eglise et de l'Etat, les « lois dites de haine » qui existaient sous le régime antérieur, sont supprimées. Le culte des religions est libre et l'Etat reconnaît l'existence civile et accorde la personnalité juridique aux associations et aux organisations religieuses.

Les règles générales édictées par la Nouvelle Constitution concernant le droit financier, sont les suivantes : le budget est préparé et mis en exécution chaque année par le Gouvernement. Les charges résultant d'obligations légales ou contractuelles et les charges permanentes sont prises comme base pour la fixation des impôts et des revenus de l'Etat. La Constitution ne prévoit le recours à l'emprunt que dans le seul cas d'application extraordinaire en matière de développement économique, d'amortissement des emprunts, d'augmentation du patrimoine national, ou pour des besoins de défense ou de salut public. La dette flottante

ne peut être constituée que dans le but d'anticiper les recettes de la gestion courante, et la liquidation doit être faite dans la même année. Le capital et les intérêts de la dette publique ne peuvent en aucun cas être diminués au préjudice des porteurs de titres, mais la conversion facultative, dans les règles du droit, est possible. Enfin, les soldes débiteurs des dépôts effectués dans les caisses ou les établissements de crédit de l'Etat ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une consolidation forcée.

Il nous reste maintenant, en guise de conclusion, à donner une appréciation d'ensemble sur la Nouvelle Constitution.

Tout d'abord, on y retrouve l'horreur et le mépris que professe SALAZAR pour le parlementarisme ; en fait, le premier ministre et ses collaborateurs sont tout-puissants, l'Assemblée Nationale n'ayant pas les pouvoirs d'opposer un frein aux mesures gouvernementales qui sont presque toutes, du reste, prises par décrets. Une solution originale a été cherchée au problème des rapports entre le capital et le travail par le système corporatif. On peut, par principe, ne pas aimer ou critiquer un pareil système, mais il faut reconnaître qu'au point de vue social, les mesures prises par SALAZAR témoignent d'un esprit novateur ; au Portugal, les travailleurs sont certainement très bien protégés contre les abus de leurs employeurs et l'élaboration des contrats collectifs de travail a évité maints conflits. Cette œuvre est encore trop récente pour qu'on puisse porter sur elle un jugement d'ensemble, mais, telle qu'elle est, elle a déjà produit quelques résultats, malgré les critiques signalées au passage.

TROISIÈME PARTIE

**L'ŒUVRE FINANCIÈRE
D'OLIVEIRA DE SALAZAR**

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA RÉORGANISATION FINANCIÈRE

SOMMAIRE

Obtention par Salazar des pleins pouvoirs financiers. — L'intérêt national dans la politique financière. — Les principales réformes. — Etude du budget portugais.

Nous avons vu précédemment dans quel état se trouvaient les finances portugaises à l'arrivée de SALAZAR : on se trouvait devant des déficits accumulés de l'ordre de 600 millions d'escudos à la Caisse Générale des Dépôts, la dette de l'Etat était du même ordre, la circulation fiduciaire était dix fois supérieure à ce qu'elle était en 1918, le montant des bons du Trésor était vingt fois plus élevé que le chiffre normal des émissions, la réserve en devises étrangères était presque épuisée, enfin le crédit du Portugal était très ébranlé sur les marchés étrangers.

Devant cet état de choses, qui réclamait des solutions rapides et énergiques, le Docteur SALAZAR, à son arrivée, dut commencer par mettre de l'ordre dans les idées et s'attacha à obtenir les pleins pouvoirs financiers. Faute de les avoir obtenus, il se retira en 1926 ; il les obtint enfin en 1928, lorsqu'il fut appelé définitivement au ministère des Finances.

Il commença d'abord par assigner à chaque ministère le chiffre maximum de ses dépenses annuelles, sans possibilité de les augmenter pendant l'année. Il instaura le droit de veto en matière d'augmentation des dépenses : toute mesure qui pouvait avoir une répercussion quelconque sur le budget de l'Etat, soit qu'elle diminuât une recette ou qu'elle augmentât une dépense, devait être soumise nécessairement à l'accord du ministre des Finances. Enfin, toutes les initiatives ayant pour objet l'équilibre des comptes devaient être groupées et soumises à sa collaboration.

Telles sont les premières mesures qu'il a instaurées pour pouvoir commencer à faire œuvre utile. Pour mettre ces principes en application, le Docteur SALAZAR appliqua aux finances le principe de politique générale que nous avons déjà souvent rencontré, l'intérêt national dans la politique financière.

SALAZAR lui-même, dans un livre intitulé « Une révolution dans la paix » où il expose ses principales théories, établit la politique qui est à la base de sa réorganisation financière : il ne peut pas y avoir de reconstruction économique du pays, le Portugal ne peut pas être doté de l'outillage public qui lui est nécessaire, sans crédit et avec le concours de ressources restreintes et peu coûteuses. D'où les deux objectifs primordiaux qui dominent tout l'édifice ; il faut d'abord raffermir le crédit public et privé et ensuite consolider la valeur de la monnaie.

Ce n'est que lorsque le budget aura dégagé des excédents substantiels, que le pays pourra se consacrer

à des travaux, urgents certes, mais qui réclament de vastes crédits.

Une telle politique nécessite du courage et de la discipline de la part de tous les citoyens, qui sont soumis à un rude effort. C'est en quelque sorte le leitmotiv qui apparaît à chaque exposé des motifs précédant le décret-loi approuvant le budget pour l'année financière. Dans l'exposé des motifs pour l'année financière 1931-32, le Docteur SALAZAR a conclu en disant : « On sait bien que la souffrance fatigue, cependant le Gouvernement et le Pays ne se sont pas engagés dans cette lutte pour se décourager, mais pour vaincre. »

Si nous passons en revue les principales réformes accomplies au Portugal, nous constaterons que la réforme primordiale qui a attiré la première l'attention de SALAZAR, a été l'équilibre budgétaire. En bon théoricien qu'il était, ce dernier a constaté qu'il ne pouvait rien faire pour améliorer les conditions économiques du pays, sans avoir mis d'abord fin à ces déficits budgétaires qui ruinaient le Portugal. Pour obtenir cet équilibre, il a employé des moyens très simples : le principe arithmétique consistant à diminuer les dépenses par des économies substantielles et des compressions administratives et à augmenter en contre-partie les recettes par la création d'une série de taxes établies en fonction de leur productivité immédiate et de la commodité de leur recouvrement. Nous verrons que cette politique présentait de nombreux inconvénients, mais elle avait tout au moins l'avantage de donner des résultats immédiats et de parer au plus pressé.

L'équilibre du premier budget 1928-29 obtenu, il a fallu réformer les méthodes budgétaires : un décret du 14 mai 1928 établit les règles principales auxquelles devaient dorénavant obéir les futurs budgets ; un décret du 27 mars 1929 réglementa la préparation et l'exécution du budget et un décret du 24 mai 1930 réforma la comptabilité publique.

SALAZAR s'attaqua ensuite au problème de la dette publique : il arriva à l'éteindre pour une part et à la diminuer pour une autre : il remboursa d'abord la dette flottante extérieure, consolida la dette flottante intérieure, remboursa les Bons du Trésor, diminua la dette de l'Etat à la Caisse Générale des Dépôts, à la Banque du Portugal, et effectua de nombreuses conversions d'emprunts publics.

La réforme monétaire fut alors le souci primordial de SALAZAR : il stabilisa l'escudo par décret du 9 juin 1931, et, quelques mois plus tard, par suite de l'abandon par l'Angleterre de l'étalon-or, il rattacha l'escudo à la livre sterling.

Enfin, il s'attacha à la réforme du crédit : l'institut d'émission d'abord, par le décret du 9 juin 1931, les institutions de crédit ensuite, par la loi du 11 avril 1935.

Avant d'entrer dans le détail de ces diverses réformes, il convient de donner quelques précisions sur le budget portugais. Jusqu'à juillet 1935, l'année financière s'étendait du 1^{er} juillet au 30 juin. Depuis le 1^{er} janvier 1936, elle coïncide avec l'année civile. Pour la période intermédiaire de juillet à décembre 1935, les prévisions ont été fixées à 50 % de celles de 1934-35.

L'unité monétaire du Portugal est l'*escudo*. Nous

aurons également quelquefois à nous occuper du *conto*, monnaie de compte, qui vaut 1.000 escudos.

Depuis le rattachement de l'escudo avec la livre sterling, 1 livre vaut 110 escudos.

Le budget portugais se compose du budget général qui comprend le budget des voies et moyens et des dépenses des divers ministères et les budgets spéciaux des services autonomes (Caisse Générale des Dépôts, services des postes et télégraphes).

Le budget comprenait un grand nombre de budgets spéciaux en dehors du budget général. Un décret du 18 janvier 1928 a réorganisé tous ces fonds spéciaux.

Les monopoles des allumettes et des tabacs ont été supprimés en juin 1925 et mai 1927 respectivement. Les services des eaux et forêts, le port de Lisbonne, l'Institut des Assurances Sociales obligatoires, la Caisse pour le développement de l'Agriculture, la Bourse Agricole et l'Institut de Crédit Agricole ont été rattachés à partir de l'exercice 1928-29 au budget général.

CHAPITRE II

LES RECETTES

SOMMAIRE

La classification des Recettes : recettes ordinaires, recettes extraordinaires. — La réforme fiscale, principes généraux de la réforme, dispositions fondamentales du décret, dispositions générales de la réforme, critiques. — La réforme douanière, historique des tarifs douaniers, généralités sur les nouveaux tarifs douaniers de 1930, la technique des tarifs. — Etude des recettes dans les différents budgets de 1928-29 à 1936.

SECTION I

LA CLASSIFICATION DES RECETTES

La classification des recettes budgétaires a été édictée par un décret du Gouvernement en date du 14 mai 1928. Ce décret divise les recettes en recettes ordinaires et extraordinaires.

Les recettes ordinaires comprennent huit chapitres : les impôts directs, les impôts indirects, les impôts sur les industries particulières (manufacture et vente du tabac et des allumettes, impôts sur les spectacles publics et jeux, impôts sur la fabrication et la consommation de la bière, impôts sur les primes d'assurance, etc...), les droits et rendements de divers services (droits consulaires, recettes des douanes, services de développement économique, taxe militaire, administration judiciaire et enregistrement, etc...), le domaine

de l'Etat, les entreprises publiques et les participations aux bénéfices (port de Lisbonne, ports de Douro et de Leixoes, participations aux bénéfices de la Caisse Générale des Dépôts, de l'Imprimerie Nationale, de la Banque du Portugal, de la Compagnie des Tabacs, etc...), le rendement des capitaux et des titres des banques ou des sociétés (représenté essentiellement par l'intérêt des sommes prêtées par le Trésor, ainsi que les dividendes et les intérêts des actions et des obligations de banques et de sociétés, détenues par l'Etat), les remboursements (comprenant principalement le chiffre des réparations allemandes) et les assignations. Le dernier chapitre comprend des recettes qui, tout en se rattachant par leur nature à l'une des sept autres, sont assignées à ce huitième chapitre, en raison des fins spéciales auxquelles elles sont affectées. C'est ainsi que le chapitre « Impôts sur des Industries particulières » comprend 20 % du produit de l'impôt sur les transports par chemin de fer, tandis que le solde de 80 % étant affecté au fonds spécial des chemins de fer, figure au chapitre « Recettes assignées ».

Les recettes extraordinaires comprennent les recettes provenant de la vente de matériel des chemins de fer, de la frappe des monnaies et le produit des emprunts destinés à couvrir des dépenses budgétaires. Le produit des emprunts figure tout d'abord dans les comptes comme recette du Trésor ; il est ensuite inscrit comme recette budgétaire au fur et à mesure que les dépenses sont effectuées.

SECTION II

LA RÉFORME FISCALE

Pour augmenter les recettes, O. SALAZAR a voulu réformer complètement le système des impôts au Portugal. Tel a été le but de la réforme fiscale opérée par le décret numéro 16731 du 13 avril 1929.

Le décret a voulu apporter quelques modifications essentielles au système en vigueur, dans le sens de la clarté et de la simplicité du recouvrement.

Il présente quelques avantages, en ce sens qu'il est actuellement en vigueur, qu'il contient un système, qu'il tient compte du sens réaliste des intérêts du Trésor par le fait que les recettes ne doivent pas diminuer, et des préjugés du contribuable contre les procédés de la technique fiscale moderne, en particulier en ce qui concerne les déclarations.

Le Gouvernement, lors de l'élaboration de la Réforme, avait rencontré de nombreux obstacles ; il était dans l'impossibilité d'augmenter immédiatement le montant des impôts, il était dans la nécessité de conserver un fort rendement global, il ne pouvait pas risquer d'innovation hasardeuse susceptible d'exercer un effet direct sur le recouvrement des impôts, enfin il ne pouvait pas, dans un si court délai, corriger la matière imposable.

Et cependant, les défauts du régime antérieur étaient nombreux ; mais le Gouvernement ne put pas les réformer tous ; l'anarchie de la matière imposable, le taux des impôts trop élevé, la distribution irrégulière

de la charge fiscale, les nombreux cas de double imposition, les nombreux contacts entre le contribuable et le fisc, une technique du lancement des impôts compliquée.

La base de la réforme fiscale est la détermination de la *matière imposable*. Les principes fiscaux modernes s'inspirent du principe du revenu liquide ou libre, appelé *revenu réel*.

Au contraire, la réforme de 1929 n'a pas voulu innover et a conservé le principe du *revenu normal*. Le Docteur SALAZAR a défendu lui-même ce principe dans l'exposé des motifs approuvant le décret du 13 avril 1929.

Les arguments du ministre sont de deux sortes : les uns, théoriques, sont assez faibles, les autres, pratiques, sont plus défendables.

O. SALAZAR a étudié quelques cas particuliers. En ce qui concerne l'impôt sur l'activité industrielle, il prétend qu'en réalité le fisc se contente d'un revenu présumé dans des conditions normales de travail. Il défend le revenu normal par toute une série d'arguments : désir des contribuables de connaître à l'avance la charge fiscale, intérêt du public de permettre l'évasion fiscale par une augmentation de sa production ou de son revenu au-delà de la normale ; avantage de stimuler le producteur en l'obligeant à payer un minimum d'impôt, enfin avantage de ne pas courir tous les risques de l'activité économique.

Ces divers arguments, que nous avons brièvement énumérés par un souci d'impartialité, sont en réalité bien faibles. Prenons le cas d'un industriel qui a pro-

duit pendant une année un chiffre d'affaires exceptionnel ; par le principe du revenu normal, il sera moins imposé qu'il ne devrait l'être, ce qui équivaut à une injustice fiscale ; par contre, s'il rencontre une année déficitaire, il sera plus largement imposé qu'il ne devrait l'être par l'application du principe du revenu normal.

En réalité, il est évident que le principe du revenu réel est le seul qui réponde à un souci légitime de justice fiscale.

Il suppose une organisation fiscale très évoluée, et présente plus d'ennuis pour le contribuable par le grand nombre de déclarations que ce dernier doit fournir.

Les arguments pratiques, par contre, peuvent être plus aisément défendus : en effet, SALAZAR prétend que ce système s'adapte à la valeur portugaise actuelle ; devant obtenir des rendements d'impôts immédiats pour lui permettre de poursuivre l'équilibre budgétaire, il ne peut pas faire une réforme qui demanderait beaucoup de temps pour pouvoir porter ses fruits. Dans ces conditions, il est obligé de conserver le système actuel.

Nous allons maintenant entrer dans le détail des principaux impôts en étudiant les dispositions fondamentales du décret.

Impôt foncier ou « contribuição predial rustica »

Avant la réforme de 1928, l'anarchie la plus complète régnait en matière d'impôt foncier. Il n'existait

pas de cadastre au Portugal. Des corrections constantes et obligatoires devaient être faites, pour pouvoir subvenir aux besoins croissants du Trésor. De la sorte, il n'existait pas de continuité possible et le taux de l'impôt variait continuellement.

Un premier décret du 30 mars 1928 décida que les revenus de 1914 devaient être multipliés par 14 pour obtenir la nouvelle matière imposable ; le taux de l'impôt qui était de 20 %, était élevé à 23 % ; des déclarations minutieuses de la part des contribuables étaient rendues obligatoires ; des commissions étaient organisées dans le but de réévaluer la propriété foncière ; enfin, les déclarations de chaque contribuable devaient être inscrites dans un seul cahier.

Le décret du 13 avril 1929 modifia encore ces diverses règles : les revenus de 1914 étaient multipliés par le coefficient 22 ; pour corriger les revenus inscrits de 1915 à 1925, on adoptait une échelle allant de 20,43 à 1,57 ; le taux de l'impôt était fixé à 14,5 % ; chaque contribuable devait avoir une fiche spéciale ; des exemptions de l'impôt étaient prévues pour les revenus inférieurs à 150 escudos ; enfin, rien n'était fait pour activer les travaux du cadastre.

Impôt sur la propriété bâtie
ou « *contribuição predial urbana* »

On se trouvait en présence d'une double difficulté : les évaluations étaient presque entièrement à faire et les loyers étaient fixés par la loi. Le décret du 30 mars 1928 avait bien établi des multiplicateurs (10 pour les

revenus des locaux d'habitation et 14 pour les revenus des locaux commerciaux inscrits avant 1914) ; le taux de l'impôt était fixé à 20 %, mais la réforme du 14 avril 1929 devait apporter de grandes améliorations.

On adopta les revenus corrigés suivant les multiplicateurs établis par le décret du 30 mars 1928, mais le Ministre des Finances avait le pouvoir de corriger les facteurs établis ; le taux était fixé à 15 % ; on rendit obligatoires les déclarations concernant les immeubles des contribuables et on effectua le contrôle des déclarations et le rapprochement des indications des valeurs déclarées avec celles de la matrice ; une évaluation générale des immeubles allait être faite et dans ce sens, un décret du 12 février 1930 organisa des Commissions.

Le minimum était fixé à 22 fois la valeur de 1914 ; on évaluait le pourcentage des dépenses de conservation de 10 à 20 % ; quand la nouvelle évaluation était supérieure à la somme des loyers reçus, la différence devait être payée par le locataire au propriétaire ; en cas de changement de locataire, l'évaluation nouvelle était obligatoire pour les locaux commerciaux ; dans le but de faciliter l'industrie du bâtiment, des exemptions d'impôts étaient prévues pour les immeubles nouvellement construits ; des exemptions étaient également prévues pour les revenus au-dessous de 150 escudos ; enfin, des commissions de révision étaient organisées par un décret du 18 octobre 1932, à Lisbonne, Porto, Coïmbra et Braga, et par un décret du 20 octobre 1933, dans tout le pays.

Contribution industrielle

Avant la réforme actuelle, de lourdes charges pesaient sur l'activité industrielle. D'après la loi n° 1368, le contribuable payait une taxe annuelle, plus la taxe complémentaire, plus l'impôt sur la valeur des transactions. On arrivait ainsi pour la même source de revenus, à une double ou triple imposition.

Le décret n° 16.731 abolit l'impôt sur la valeur des transactions, en établissant une seule taxe, organisa un régime autonome pour les employés travaillant pour le compte d'un tiers et pour les professions libérales ; enfin, établit un grand nombre d'exemptions, en particulier pour les associations de secours mutuels, les coopératives et les syndicats agricoles.

Trois groupes ont été organisés : le groupe A qui acquitte une taxe fixe, le groupe B qui comprend les sociétés anonymes et les commandites par actions, et le groupe C. qui comprend le reste des contribuables.

En ce qui concerne le groupe B, le décret n° 16.731 a présenté des règles curieuses. Les sociétés sont imposées en fonction de leur capital : pour celles dont les actions sont cotées au-dessus du pair, le capital imposable est représenté par la moyenne de la cote des actions pendant la dernière année ; celles dont les actions ne sont pas cotées ou sont au-dessous du pair, sont imposées sur leur capital nominal. Le capital ne pourra jamais être inférieur à 12 fois le montant du dernier dividende distribué ; les sociétés doivent faire des déclarations annuelles sur leurs bénéfices, capital, cote moyenne des actions et le dividende payé.

Le taux est fixé à 1,17 % pour les banques et à 3,5 % pour les autres sociétés ; il est réduit respectivement à 0,75 % et 1 % pour les banques et les autres sociétés qui ne réalisent pas de bénéfices.

En ce qui concerne le groupe C., le contribuable doit faire une déclaration sur le caractère de son industrie. Une commission composée de fonctionnaires et de représentants de la classe intéressée établit le pourcentage des bénéfices présumés du contribuable qui paye 15 % sur eux.

Impôt professionnel

Il est perçu sur les employés travaillant pour le compte d'un tiers (commerce, industrie, agriculture, professions libérales, toutes sociétés, membres du Conseil d'Administration et du Conseil de Surveillance) et sur les personnes exerçant une profession libérale.

O. SALAZAR a voulu détacher cet impôt de la contribution industrielle par suite du caractère différent de l'activité exercée, de l'abolition de l'impôt sur la valeur des transactions et son intégration forcée dans l'impôt industriel ; enfin, de la sorte, le chemin était mieux tracé pour l'établissement ultérieur de l'impôt sur le revenu.

Pour les employés et assimilés, les patrons doivent remettre au fisc la liste de leurs employés : le taux varie entre 2,5 et 8 % ; l'employeur est responsable solidaire du paiement de l'impôt de son employé.

Pour les professions libérales, le problème est plus complexe : on fixe les taxes perçues dans chaque profession et dans chaque localité, et la somme de ces

taxes formera le contingent dû au fisc par chaque circonscription ; l'impôt est distribué par une commission mixte composée de deux fonctionnaires et d'un représentant des contribuables.

Impôt sur l'application des capitaux

Il comprend deux sections : la section A remplace l'ancienne contribution sur les intérêts, et la section B impose les dividendes et les intérêts des obligations. Cet impôt présente de sérieux inconvénients : pour la section A., il exerce une mauvaise influence sur la cherté de l'argent ; pour la section B, il constitue une double imposition avec l'impôt industriel. Le taux a été d'abord de 14 %, puis un décret du 23 février 1934 l'a réduit à 10 %. La présomption du taux d'intérêt des emprunts a également été relevée de 6 à 8 %.

Impôt complémentaire

Il a été établi par le décret du 30 mars 1928 qui a aboli l'impôt personnel sur le revenu. C'est un impôt de superposition, premier effort vers l'établissement d'un impôt général sur le revenu. La liquidation en est faite dans chaque circonscription selon une échelle progressive allant de 2 à 8,5 % par tranches successives de 15.000 escudos, la première tranche étant de 8.000 escudos. Au-dessus de 200.000 escudos, le taux est de 8,5 %.

Le décret du 14 avril 1929 a établi les mêmes taxes, mais a introduit quelques modifications : l'exemption des impôts a été fixée à 10.000 escudos ; on a étendu

l'impôt complémentaire pour le superposer à l'impôt professionnel. La détermination du revenu imposable a été établie comme suit : le groupe A de l'impôt industriel est augmenté 5 fois, le groupe B, 6,45 et 7,45 fois, enfin l'impôt professionnel, 5 fois.

Le décret du 18 mai 1933 a enfin apporté quelques modifications de détail à cet impôt : il a en particulier effectué la révision des taxes : pour les sociétés commerciales, l'impôt est de 4 %, pour les contribuables individuels, il obéit à une progression allant de 0,18 % à 4,97 %.

*Impôt sur les successions et donations,
et impôt sur les transmissions d'immeubles
à titre onéreux ou « siza »*

Ces deux impôts présentaient de nombreux inconvénients : celui d'être un impôt sur le capital, de présenter une matière imposable mal déterminée et de posséder des taux trop élevés.

L'impôt sur les transmissions d'immeubles à titre onéreux connu sous le nom de « siza » a vu son taux réduit de 14,4 % à 12 % ; de nombreuses réductions de taux ont été édictées en faveur des ventes de terrains destinées à des constructions nouvelles et des ventes destinées à la construction de la moyenne et petite propriété.

Par contre, le décret a formellement interdit sous peine de nullité le morcellement de la propriété rurale pour éviter l'émiettement de la propriété. L'impôt est liquidé d'après la valeur déclarée au contrat, quand celle-ci est supérieure à celle inscrite sur la matrice.

Le décret du 14 avril 1929 a considérablement diminué le taux de l'impôt sur les successions et donations. Les descendants payent 2 à 8 %, au lieu de 3,5 à 8,8 %. Quand deux transmissions se suivent dans un délai qui ne dépasse pas 3 ans, la deuxième transmission ne paie que la moitié des taxes ; à chaque transmission, on remplit des fiches statistiques. Le décret prévoit une exemption d'impôts jusqu'à 100 escudos.

Taux de l'impôt successoral (en escudos)

<i>Transmissions</i>	100	1.000	5.000	20.000	100.000	500.000	1.000.000	au-delà
	à	à	à	à	à	à	à	de
	1.000	5.000	20.000	100.000	500.000	1.000.000	5.000.000	5.000.000
Descendants .	2	3	4	5	6	7	9	8
Ascendants ..	6	10	11	12	13	14	16	15
Entre époux .	6	10	11	12	13	14	16	15
Entre frères .	10	15	16	17	18	19	22	20
Parents collat.								
du 3 ^e degré ..	12	20	21	22	23	24	27	25
Ttes personnes	15	25	27	29	31	33	38	35

De grandes difficultés ont surgi en ce qui concerne l'assiette de ces deux impôts, de telle sorte qu'on a dû avoir recours à des correctifs arbitraires. La valeur des biens libres a été fixée à 15 fois pour les propriétés bâties, et à 20 fois pour les propriétés non bâties, le revenu de la matrice corrigé par des facteurs adoptés par le Ministère des Finances. Enfin, un décret en date du 29 juin 1931 a établi une taxe de 2 % sur le global de l'héritage, élevée plus tard à 3 % par un décret en date du 2 décembre 1931.

Les dispositions générales du décret du 14 avril 1929 concernant l'impôt successoral ne manquent pas de prêter à critique ; en effet, les taux, bien qu'ayant été diminués, apparaissent encore comme trop élevés ;

une telle législation aboutit pratiquement au bout de deux générations, à la spoliation du patrimoine familial. On voit donc que cette politique va à l'encontre des principes généraux professés par SALAZAR et tendant au maintien de la famille.

Taxe militaire

La perception de cette taxe était très compliquée avant l'arrivée de SALAZAR. En fait, elle aboutissait à un deuxième impôt sur le revenu.

Le décret n° 16731 a constitué un véritable effort de simplification. Cet impôt frappe tous ceux qui n'ont pas fait leur service militaire. Il donne lieu à la perception de deux taxes annuelles, l'une de 30 escudos frappant les ouvriers, les petits fonctionnaires et les petits commerçants, et l'autre de 50 escudos frappant les autres classes de citoyens. Il est payé sous forme de timbre.

Un certain nombre de dispositions régissent tous les impôts que nous venons de passer rapidement en revue.

En premier lieu, en ce qui concerne les contribuables, le décret a créé la fiche des impôts et les certificats de recouvrement. Les contribuables reçoivent deux avis, l'un huit jours avant l'ouverture des Caisses, et l'autre six jours avant leur fermeture. Les déclarations qui, comme nous l'avons vu, sont la règle exceptionnellè, doivent être faites en mars ; les recouvrements, en juillet et janvier pour les paiements en deux termes, et en juillet, octobre, janvier et avril

pour les paiements en quatre termes. Les impôts doivent être recouvrés dans les limites de l'exercice auquel ils se rapportent juridiquement.

En cas de retard dans le recouvrement, le décret a voulu édicter une procédure rigoureuse pour engager les contribuables à se libérer de leur dette dans les délais réglementaires ; après le premier mois de retard, on perçoit un intérêt supplémentaire de 0,70 %. Au bout de 12 mois de retard, cet intérêt s'élève à 12 %.

Au point de vue paiement, la somme des impôts doit être arrondie en escudos. Les additionnels doivent être payés comme les impôts ordinaires.

Telles sont, dans leurs lignes principales, les grandes réformes fiscales accomplies par le décret du 14 avril 1929.

Nous avons relevé au passage les critiques qui pouvaient être adressées à cette œuvre de grande envergure. Disons tout de suite qu'elle ne mérite pas de retenir l'attention de l'étranger au même titre que les autres réformes.

Tout d'abord, la conception « Salazarienne » de la matière imposable du revenu normal donne lieu à de nombreux inconvénients au point de vue théorique.

De plus, on relève encore de grandes imperfections dans le système fiscal portugais actuel : le cadastre, malgré la création de nombreuses commissions, n'a pas encore pu être mis sur pied, et l'impôt successoral présente, au point de vue politique, de notables critiques.

Néanmoins, la réforme doit être considérée comme le produit de la raison d'Etat. Le but primordial étant

d'équilibrer le budget par l'augmentation des recettes, il a paru impossible au Trésor d'abandonner des crédits immédiats pour chercher à obtenir des améliorations hasardeuses et ne pouvant produire leur effet que dans l'avenir. Comme nous l'avons vu, le taux d'un grand nombre d'impôts a été diminué, surtout sur les revenus du travail ; on a établi un commencement de correction pour certaines matières imposables ; on a introduit des principes de meilleure justice fiscale et on a diminué les devoirs du contribuable envers le fisc ; une nouvelle technique de lancement des impôts est apparue, et surtout, l'ordre, la sincérité et la clarté de l'impôt ont pu être obtenus ; ce point semble bien être l'objectif primordial visé par le Docteur SALAZAR.

De nombreuses améliorations devraient être apportées au régime fiscal portugais concernant l'abandon de la progressivité, des déclarations, de l'impôt sur le revenu et du caractère personnel de l'impôt. Une place de plus en plus large doit être faite aux exemptions et aux dégrèvements. SALAZAR n'étant au pouvoir que depuis à peine dix ans, nous ne doutons pas qu'il reconsidérera le problème, pour améliorer à la fois le rendement fiscal et la situation du contribuable portugais.

SECTION III

LA RÉFORME DOUANIÈRE

Les recettes douanières jouent un grand rôle dans les recettes budgétaires. Elles englobent en effet 40 % de la valeur globale de tous les impôts. A ce titre, elles

constituent un puissant instrument fiscal ; nous allons étudier les nouveaux tarifs douaniers portugais dans leur répercussion sur le budget.

Les tarifs de 1892 étaient franchement protectionnistes. La protection se combinait avec l'aide venue de la hausse des devises étrangères, qui représentait un obstacle à l'entrée des produits et une prime d'exportation à leur sortie.

En avril 1918, on établit un régime de surtaxes en papier monnaie pour un certain nombre de marchandises et on exigea le paiement en or de 50 % des droits.

En 1920, les surtaxes et les droits sont payables moitié en or et moitié en papier monnaie. Les mesures prises étaient des mesures d'urgence et de circonstances, mais constituaient un très mauvais moyen de défense. Au point de vue douanier, c'était un instrument de consultation et d'application fort difficiles.

Devant cet état de choses, on remania les tarifs en 1923 et on établit un tarif maximum et un tarif minimum. Ces derniers avaient été élaborés avec trop de rapidité et manquaient d'études minutieuses et complètes. Les réclamations devaient être acceptées dans un délai de six mois et la révision des tarifs devait avoir lieu tous les deux mois. En fait, ce délai s'est prolongé pendant six ans.

C'est dans ce but qu'on élaborait les nouveaux tarifs douaniers de 1930. Le Conseil du service technique des Douanes se mit à l'œuvre et un Comité de Révision des Tarifs fut constitué. De sérieuses études furent faites, les entités intéressées consultées, les réclamations souvent contradictoires des commerçants et des

industriels entendues, et les besoins de l'industrie nationale pris en considération. Il était vraiment difficile d'adopter une solution donnant satisfaction à tous, par suite de la dualité entre les intérêts des commerçants et des industriels, et entre les membres de la même branche d'industrie ou d'industries différentes.

Enfin, la statistique commerciale a fourni les données indispensables pour apprécier l'influence des droits dans les revenus des douanes.

Ce nouveau tarif est d'un protectionnisme suffisamment élevé pour que l'industrie soit défendue et puisse prospérer.

Il n'y a que peu de droits à caractère purement fiscal. On ne peut citer dans ce sens que les articles de luxe. Pour l'industrie, le législateur a voulu soulager les matières premières et grever les objets ouvrés. En cas de dumping ou de prime à l'exportation, les droits pourront être augmentés.

La protection douanière n'est pas, par elle seule, un facteur de progrès industriel : il faut en effet obtenir des produits de moins en moins chers et d'une qualité toujours meilleure.

Au point de vue technique, le nouveau tarif de 1930 présente des progrès indiscutables sur les tarifs antérieurs. De 1.092 articles en 1923, on arrive à 861 aujourd'hui. Dans un but de clarté et de simplicité, toute une liste d'impôts ont cessé d'être perçus par les Douanes : l'impôt supplémentaire, l'impôt d'assistance, l'impôt de 1 % pour la caisse d'émoluments du ministère des Finances, l'impôt sur les combustibles solides et liquides, l'impôt de tourisme, l'impôt sur le

chiffre d'affaires quand la perception se faisait sur l'exportation, etc., etc.....

Tous ces impôts ont été supprimés et remplacés par un additionnel unique.

D'autres impôts sont restés à côté des Droits de douane : l'impôt sur le timbre, les émoluments consulaires, l'impôt de vente sur le tabac étranger manufacturé, l'impôt de licence pour la vente du tabac et l'impôt de fabrication sur la bière importée.

Les émoluments consulaires ont été convertis en une double perception des droits de douane sous la forme d'impôts *ad valorem*.

L'article 9 du nouveau tarif supprime le droit différentiel de pavillon pour les marchandises provenant des colonies portugaises. Le nouveau tarif n'est pas une aggravation pour l'importation en provenance des colonies ; un droit différentiel de 50 % a été appliqué à la taxe douanière unique.

Pour favoriser l'exportation, les droits ont été abaissés. Enfin, pour améliorer le mouvement du port de Lisbonne, des exemptions de droits ont été accordées pour la réexportation, le transbordement et le transit des marchandises. Cette mesure a entraîné une perte de 1.000 contos pour le budget.

Des modifications importantes ont ainsi été apportées à la fois dans la doctrine et la technique. Un ordre plus rigoureux a été introduit dans la codification, et les principes d'ordre, de clarté et de sincérité chers à SALAZAR, ont pu se faire jour dans l'élaboration des nouveaux tarifs douaniers de 1930.

SECTION IV

ETUDE DES RECETTES DANS LES DIFFÉRENTS BUDGETS DE 1928-29 A 1936

Après avoir examiné les diverses modifications apportées par les réformes fiscales et douanières, il convient d'étudier leurs répercussions sur les différents budgets.

Nous donnons tout d'abord ci-dessous, dans un premier tableau, le rendement des diverses recettes de 1928 à 1936 (1) :

(En millions d'escudos)

	1928-29	1929-30	1930-31	1931-32	1932-33	1933-34	1934-35 2/3 seulement	1936
Recettes non compris les remboursements et le produit des emprunts.....	2.165,3	2.066,1	2.020,7	1.900,1	1.944,5	1.997,4	2.032,7	2.789
A déduire intér. des fonds d'Etat déten. par le Trésor.....	119,3	122,7	100,8	6,4	23,9	16,1	8,8	9,5
	<u>2.046</u>	<u>1.943,4</u>	<u>1.919,9</u>	<u>1.893,7</u>	<u>1.920,6</u>	<u>1.981,3</u>	<u>2.023,9</u>	<u>2.779,5</u>

Le rendement des recettes fiscales et des autres recettes, déduction faite des intérêts des obligations détenues par le Trésor, a évolué comme suit en pourcent du rendement de 1928-29 :

	1929-30	1930-31	1931-32	1932-33	1933-34	1934-35 2/3 ren- dement
Recettes fiscales .	106,8	99,5	102,3	103,2	106,8	111,6
Autres recettes ..	66	80	68,2	70,3	72	67,4
Total des recettes	<u>94,8</u>	<u>93,5</u>	<u>92,4</u>	<u>93,7</u>	<u>96,6</u>	<u>99</u>

(1) Chiffres fournis par le Service d'Etudes Economiques de la Société des Nations (1936).

Les recettes de 1928-29 ont dépassé celles de 1927-28 d'un montant qui n'a pas été inférieur à 541,5 millions d'escudos. Sur ce total, 380,9 millions ont été obtenus par l'établissement de nouveaux impôts et l'amélioration de rendement des contributions existantes.

C'est ainsi qu'à partir d'avril 1928, on a établi un impôt sur le traitement des fonctionnaires, dit « impôt de salut public ». En mai 1928, le tarif a été modifié, il s'élevait, en quatre échelons, de 2 % pour les traitements mensuels jusqu'à 1.000 escudos, à 6 % pour les traitements de plus de 4.000 escudos. En outre, on a introduit des impôts sur les augmentations de traitements accordées depuis 1925 (4,7 % et 8 %) et sur les gratifications (10 et 25 %). En juillet 1929, les taux de l'impôt de salut public ont été réduits de 50 % ; cet impôt a été supprimé à partir du 1^{er} juin 1936.

L'accroissement des autres recettes, qui a été de 160,6 millions d'escudos, est dû surtout à l'incorporation au budget des recettes de certains services et fonds autonomes et à l'accélération des remboursements de dettes.

En 1929-30, les recettes fiscales ont encore augmenté de 102,9 millions d'escudos, tandis que les autres recettes ont fléchi de 202,1 millions, du fait que les recettes de 1928-29 comprenaient des rentrées exceptionnelles et que quelques unes des recettes ont été rattachées aux recettes fiscales (les droits consulaires aux droits de douane, une partie de la taxe militaire aux droits de timbre).

Les recettes de 1930-31 ont été inférieures de 45,4 millions à celles de 1929-30. Les recettes fiscales

ont accusé une diminution de 109,8 millions d'escudos, légèrement supérieure à la progression de 1929-30, de sorte que ces recettes ont été inférieures de 6,9 millions d'escudos à celles de 1928-29. Les recettes n'ayant pas un caractère fiscal ont augmenté de 64,4 millions d'escudos par suite de l'inscription au budget de 74,2 millions d'escudos qui ont été prélevés sur le fonds d'amortissement et de réserve.

Les autres recettes n'ayant pas un caractère fiscal ont fléchi de 9,8 millions d'escudos.

Pendant 1931-32, les recouvrements sont tombés à leur niveau le plus faible, qui est inférieur de 120,6 millions d'escudos à celui de 1930-31.

Les recettes fiscales ont toutefois accusé une progression de 44 millions d'escudos, qui est dûe jusqu'à concurrence de 32,5 millions, au rétablissement de l'impôt de salut public sur les traitements des fonctionnaires. La diminution des recettes n'ayant pas un caractère fiscal a atteint 164,6 millions par rapport à 1930-31 ; elle s'explique par le fait que 74,2 millions d'escudos ont été prélevés en 1930-31 sur le fonds d'amortissement et de réserve, et que les intérêts des fonds d'Etat détenus par le Trésor ont fléchi de 94,4 millions d'escudos ; les autres recettes ont, par contre, progressé de 4 millions.

Pendant 1932-33, les recettes fiscales ont augmenté de 14,3 millions d'escudos et les autres recettes de 30,1 millions, soit au total un accroissement de 44,4 millions d'escudos. Les intérêts des fonds d'Etat détenus par le Trésor ont augmenté de 17,5 millions d'escudos et les recettes provenant de la frappe de monnaie de

22,8 millions, de sorte que les autres recettes n'ayant pas un caractère fiscal ont accusé une diminution nette de 10,2 millions d'escudos.

En 1933-34, les recettes fiscales ont encore progressé de 50,9 millions d'escudos, et les recettes n'ayant pas un caractère fiscal de 2 millions.

Pendant la période de dix-huit mois s'étendant de juillet 1934 à décembre 1935, les recettes fiscales se sont élevées à 2.432,2 millions et les autres recettes à 616,9 millions d'escudos. En prenant les deux tiers de ces montants, afin de pouvoir établir une comparaison avec les chiffres de 1933-34, on obtient 1.621,5 millions pour les recettes fiscales, soit 69,1 millions de plus qu'en 1933-34 et 411,3 millions pour les autres recettes, soit 33,7 millions de moins que l'année précédente. L'augmentation nette ressort ainsi à 35,4 millions par rapport aux résultats de 1933-34.

Enfin pour l'année 1936, on constate une légère diminution dans les recettes de 1936 par rapport à 1935 ; au cours des deux dernières années, et pour la première fois depuis 1928-29, les recettes se rapprochent sensiblement du niveau antérieur à l'acuité de la crise. Si nous considérons que dans les comptes de 1928-29 sont compris 84.000 contos de soldes de fonds spéciaux que l'on a fait entrer dans le Trésor, et si nous retranchons ceux-ci des recettes, étant donné leur caractère anormal, nous trouverons que la limite de 1936 est déjà dépassée par les recouvrements des trois dernières années. Durant 1936, l'impôt de salut public a été supprimé à partir du 1^{er} juin.

Nous n'entrerons pas dans le détail des recettes des différents chapitres du budget. Nous renvoyons à ce sujet au tableau annexe n° 1 qui comprend l'analyse des recouvrements des diverses recettes budgétaires de 1928-29 à 1936.

CHAPITRE III

LES DÉPENSES

SOMMAIRE

La classification des dépenses. — Dépenses ordinaires et extraordinaires. — Répartition des dépenses. Etude des dépenses dans les différents budgets de 1928-29 à 1936. Les excédents budgétaires.

C'est encore le décret du 14 mai 1928 sur les réformes budgétaires qui a effectué la classification des dépenses. Ces dernières sont divisées en dépenses ordinaires et en dépenses extraordinaires des différents ministères.

Les dépenses ordinaires comprennent toutes les dépenses normales et permanentes, tandis que les *dépenses extraordinaires* ne comprennent que celles afférentes à la restauration de l'économie nationale et aux mesures destinées à favoriser le développement économique et au maintien de l'ordre public dans des cas exceptionnels.

Telle est la distinction théorique, mais dans la pratique, on a constaté que des dépenses de même nature sont rattachées tantôt aux dépenses ordinaires et tantôt aux dépenses extraordinaires. C'est ainsi que la majeure partie des dépenses afférentes aux routes figuraient sous la rubrique « Dépenses extraordinaires » pour les années 1929-30 à 1932-33, tandis

qu'on a procédé d'une façon inverse pendant l'exercice 1928-29. De même, le remboursement de 101,3 millions d'escudos de l'emprunt-or 6 1/2 % a été inscrit comme dépense ordinaire dans les comptes 1933-34 ; en 1936, par contre, le remboursement de 179,5 millions des emprunts des chemins de fer et des ports, figure parmi les dépenses extraordinaires.

Enfin, depuis 1930-31, les comptes comprennent une troisième catégorie de dépenses, à savoir les dépenses couvertes au moyen d'excédents des années antérieures. Il s'agit essentiellement de dépenses de capital.

En vertu d'un décret du 27 mars 1929, que nous étudierons bientôt en détail, les dépenses ont été réparties à partir de juillet 1929 en sections correspondant à chaque ministère ; ces sections ont été à leur tour subdivisées en chapitres pour les bureaux centraux, et en paragraphes pour les services subordonnés. Depuis 1928, le service tout entier de la dette publique et les pensions civiles figurent dans des chapitres spéciaux du Ministère des Finances.

Dans chaque paragraphe, les dépenses sont réparties en quatre catégories :

- Dépenses de personnel,
- Dépenses de matériel,
- Rémunération de services,
- Charges diverses.

D'après la nature des dépenses, de nouvelles subdivisions supplémentaires sont introduites : les articles, les numéros et les rubriques.

Les dépenses du personnel comprennent les rémunérations du personnel en exercice, en dehors du service, les rémunérations accidentelles et les autres dépenses de personnel.

Les dépenses de matériel sont subdivisées comme suit :

Nouvelles constructions et nouveaux travaux (chemins de fer, bâtiments, routes, ponts, ports et autres).

Achats de matériel destiné à un usage permanent (propriétés immobilières, véhicules et animaux, biens mobiliers, matériel de guerre).

Dépenses afférentes à l'entretien et à la réparation des biens mentionnés ci-dessus.

Matériel de consommation courante.

Les dépenses afférentes à la rémunération de services comportent les subdivisions suivantes :

Hygiène, santé et confort ;

Communications (P. T. T., Transports) ;

Contrôle (participations etc...) ;

Participation aux ventes (perceptions etc...) ;

Dépenses diverses (force motrice, propagande...).

Les dépenses afférentes à des charges diverses comprennent les charges des installations, les charges administratives (alimentation et habillement, institutions, condamnations judiciaires, participations, etc...) ainsi que les autres charges (différence de change..., etc...).

Les entreprises publiques qui ne constituent pas des services autonomes (Monnaie, imprimeries, etc...) figurent au budget sous les divers ministères auxquels

elles sont rattachées. Le budget de ces entreprises, qu'elles soient autonomes ou non, ne contient, en règle générale, aucun article pour les pensions ; toutefois, les entreprises autonomes assurent le service des dettes contractées pour leur compte. Les dépenses de capital sont inscrites soit parmi les frais d'exploitation de l'entreprise intéressée, soit dans les dépenses extraordinaires du budget général, ou encore, pour certains services autonomes, à des comptes d'emprunt ou autres comptes spéciaux.

Après avoir étudié la classification et la répartition des diverses dépenses dans le budget, examinons le chiffre des dépenses dans les différents budgets de 1928-29 à 1936.

Tout d'abord, voici dans un premier tableau, les diverses dépenses effectuées de 1928 à 1936 (1) (en millions d'escudos).

	1928-29	1929-30	1930-31	1931-32	1932-33	1933-34	1934-35 2/3 seulement	1936
Dépenses non compr. les remboursements	1.888,5	2.042,4	1.883,3	1.857,3	1.948,5	2.069,4	1.923,8	2.675,9
Int. des fonds d'Etat déten. par le Trésor	119,3	122,6	100,8	6,4	23,9	16,1	8,7	25,6
Dépenses nettes	1.769,2	1.919,8	1.782,5	1.850,9	1.924,6	2.053,3	1.915,1	2.650,3
Dépenses couvertes par l'excédent des années antérieures.			8,8	38,8	31,8	44,1	31,5	
Total des dépenses.	1.769,2	1.919,8	1.791,3	1.889,7	1.956,4	2.097,4	1.946,2	2.675,9
En % des chiffres de 1928-29	100	108,4	101,2	106,8	110,5	118,4	110	150,8

(1) D'après le Service d'Etudes Economiques de la S. D. N.
en 1936.

Si l'on déduit les intérêts des fonds d'Etat détenus par le Trésor des montants du service de la dette publique, les chiffres nets des dépenses des différents ministères s'établissent comme suit : (en millions d'escudos).

1928-29	1929-30	1930-31	1931-32	1932-33	1933-34	1934-35	1936
471,1	346,9	342,6	293,4	274,1	384,7	443,1	304,9

Des mesures d'économie très rigoureuses ont été prises en 1928-29, mais, du fait de l'augmentation des dépenses pour le service de la dette publique (206,3 millions de plus), du règlement d'engagements de l'administration des chemins de fer de l'Etat qui a été supprimée (47,2 millions) et du rattachement au budget général des dépenses de services autonomes et de fonds spéciaux, les dépenses ordonnancées pendant l'année en question (2.090,3 millions) ont dépassé les dépenses de 1927-28 de 380 millions d'escudos. Les dépenses payées ont atteint un montant de 2.050,6 millions d'escudos.

Les dépenses ordonnancées en 1929-30 ont été inférieures de 117,7 millions d'escudos au chiffre de l'année 1928-29. Comme la réduction des dépenses pour le service de la dette publique a atteint 120,8 millions d'escudos, l'augmentation nette des autres articles s'est élevée à 2,6 millions d'escudos.

En 1930-31, les dépenses ordonnancées ont été inférieures de 49,5 millions d'escudos au chiffre de 1929-30. Les dépenses ordinaires ordonnancées ont accusé une régression de 78 millions, mais les dépenses extraordinaires ont progressé de 28,5 millions par suite de cré-

dits rendus nécessaires par la répression de la révolution de Madère.

En 1931-32, les dépenses ordinaires ont fléchi de 108,9 millions, tandis que les dépenses extraordinaires ont dépassé celles de l'exercice précédent de 49,6 millions, ce qui équivaut à une diminution de 59,3 millions d'escudos des dépenses générales. Le service de la dette publique a exigé 146,6 millions de moins. Sur ce total, 94,3 millions correspondent à la diminution des intérêts à la suite de l'annulation d'obligations détenues par la Banque du Portugal, 38,5 millions, à la suspension du service de la dette de guerre, et le solde, à la réduction des charges afférentes à la dette flottante.

Pendant 1932-33, les dépenses ordinaires ont été inférieures de 6,4 millions d'escudos à celles de 1931-32, tandis que les dépenses extraordinaires ont dépassé ces dernières de 95,9 millions d'escudos ; le total des dépenses a donc progressé en 1932-33 de 89,5 millions, par rapport au chiffre de 1931-32. Sur les dépenses extraordinaires, 127,8 millions d'escudos ont été consacrés à la reconstruction de la Marine, et le Ministère des Travaux Publics et des Communications a dépensé 39,1 millions d'escudos de plus qu'en 1931-32 ; sur ce total, 28,1 millions d'escudos ont été affectés aux ports nationaux, 7 millions à l'amélioration du réseau des chemins de fer de l'Etat et 4 millions à des travaux hydrauliques pour l'agriculture. Une somme de 32 millions d'escudos a été prélevée sur l'excédent des années précédentes, pour les travaux publics et les communications.

Pendant 1933-34, les dépenses ordinaires ont accusé

une progression de 225,7 millions d'escudos, tandis que les dépenses extraordinaires ont fléchi par rapport aux chiffres de 1932-33 de 105,2 millions.

Le montant global des dépenses a donc dépassé en 1933-34 de 120,5 millions d'escudos le chiffre de l'année précédente. On a prélevé sur les excédents des années antérieures 6,8 millions d'escudos pour le ministère de la Guerre, 24,6 millions pour le Ministère des Finances, en vue de la construction d'habitations à bon marché, de la création de « Maisons du peuple » et 12,7 millions pour le ministère des Travaux Publics et des Communications en vue de la construction de bâtiments et de l'amélioration agricole.

Pendant la période de dix-huit mois s'étendant de juillet 1934 à la fin de décembre 1935, le total des dépenses a été inférieur de 149 millions d'escudos à celui de l'année précédente ; la réduction a été de 102,4 millions pour les dépenses ordinaires et de 46,6 millions pour les dépenses extraordinaires.

Pendant l'année 1936, le total des dépenses a été supérieur de 703.900 escudos à celui de l'année précédente ; l'augmentation est dûe pour une large part aux remises faites à la Junte du Crédit Public et libellées en dépenses extraordinaires pour remboursement anticipé des emprunts de 6 3/4 % (Ports), Chemins de fer 1932-35, et 6 1/2 % 1930 (Consolidation).

Après avoir étudié d'une manière très sommaire l'évolution des dépenses publiques, depuis l'arrivée au pouvoir de SALAZAR, nous terminerons ce chapitre en examinant d'un peu plus près quels ont été les excédents des exercices clos et leur application.

L'examen des recettes et des dépenses publiques étant fait, il est facile de comprendre l'origine de l'excédent des comptes.

Celui-ci provient, on peut le dire, de la liaison de deux faits principaux : les recettes recouvrées ont été supérieures aux prévisions budgétaires et les dépenses réalisées n'ont pas atteint le montant fixé :

	Milliers de contos
Excédent dans le recouvrement des recettes	110
Economie dans la dépense	115
Excédent prévu dans le budget	2
	227

montant qui est venu s'ajouter aux montants antérieurs.

D'après le tableau suivant, on aura une idée de la série d'excédents obtenus au cours des huit années et demie de cette administration, et également des sommes dépensées postérieurement :

	Excédents Milliers de contos	Montants dépensés Milliers de contos
1928-29	253	—
1929-30	81	—
1930-31	152	8,8
1931-32	150	38,8
1932-33	83	32
1933-34	129,7	44,1
1934-35 (18 mois) ..	317,1	47,3
1936	226,5	114,5
	1.392,3	285,5

Les excédents des comptes se montent donc à 1.392.000 contos sur lesquels on a prélevé déjà, pour différentes applications, 285.000 contos.

Les 285.000 contos dépensés pour le compte des excédents ont eu les applications suivantes :

	Milliers de contos
Matériel de guerre	53,7
Navires de guerre et aviation navale ..	17,8
Améliorations rurales	54,
Travaux	69,
Maisons du peuple	0,4
Campagne de protection aux pauvres pendant l'hiver 1935	2,5
Achat de propriétés pour le patrimoine de l'Etat	4,6
Lutte contre les sauterelles en Angola ...	10,
Achat de titres de crédit	10,
Institut National du Pain	0,3
Représentation du Portugal à l'Exposi- tion Internationale de Paris 1937 ..	0,7
Règlement d'arriérés	62,5
	285,5

Telle est brièvement résumée, avec chiffres à l'appui, l'œuvre accomplie par SALAZAR en quelques années ; en un an, le budget 1927-28 était équilibré et depuis cette date, tous les budgets successifs ont présenté de larges excédents qui ont permis des dépenses assez importantes sans avoir recours ni aux emprunts, ni à de nouveaux ou de plus lourds impôts.

CHAPITRE IV

LA RÉFORME DES MÉTHODES BUDGÉTAIRES

SOMMAIRE

Principes généraux, but et objet de la réforme. — Le décret du 14 mai 1928, son objet, son contenu, ses résultats. — Le décret du 27 mars 1929, son objet son contenu, ses résultats. — Le décret du 24 mai 1930, son objet, son contenu, ses résultats.

SECTION I

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Il ne suffisait pas, pour SALAZAR, de se contenter de mettre son premier budget en équilibre ; il fallait encore assurer cet équilibre par certaines règles précises qui permettraient de consolider son œuvre. C'est ainsi qu'il a été amené très rapidement à procéder à la réforme complète des principes budgétaires en vigueur au Portugal.

En effet, le défaut d'ordre, d'homogénéité et de clarté dans les comptes publics, est funeste au crédit public et à la production d'un pays.

Pour une connaissance plus complète de la situation nationale, pour l'équilibre des recettes et des dépenses ordinaires et pour la défense de la Trésorerie, l'organisation juridique des principes budgétaires est indispensable.

Tous les budgets doivent couvrir leurs dépenses ordinaires par des recettes normales et exceptionnellement par des recours au crédit ou par des recettes extraordinaires.

Le budget général, le Trésor et le contribuable doivent être défendus contre les abus et la multiplication de services autonomes, fonds, corps ou entités.

L'autonomie des corps administratifs et des colonies doivent s'harmoniser et se subordonner aux nécessités supérieures du progrès national.

Enfin, pour la même fin d'équilibre, les corps administratifs doivent réduire leurs cadres et les appointements de leurs fonctionnaires.

Cette réforme semble avoir été conçue d'après les recommandations du Comité Financier de la Société des Nations. Elle a introduit dans les comptes une plus grande clarté, une plus grande simplicité et une plus grande fidélité.

SECTION II

LE DÉCRET DU 14 MAI 1928

Le premier décret important, en matière financière, a été celui du 14 mai 1928, portant réforme budgétaire.

Le but de cette réforme a été décrit tout à l'heure ; il contient plusieurs règles essentielles : la règle de l'unité et de l'universalité du budget, son organisation, la règle de l'équilibre budgétaire et ses garanties, enfin les réductions de dépenses.

Tout d'abord, le décret du 14 mai 1928 contient une description détaillée du budget général de l'Etat tel qu'il devait apparaître à partir de 1928-29. Une présentation claire et simple devait naturellement faciliter les recherches et le rendre accessible à tout le monde. En effet, le budget général de l'Etat, comme expression

générale des recettes et des dépenses publiques, doit comprendre, outre les recettes et les dépenses de l'Etat, les éléments nécessaires à l'appréciation de la situation financière des autarchies locales et des colonies.

Le préambule du budget comprend neuf tableaux :

Le tableau N° 1 comprend le budget général de l'Administration Publique ; les recettes sont classées par chapitres et les dépenses par divisions.

La division A, qui comprend les organes supérieurs de l'Etat, est divisée en trois chapitres, englobant les budgets de la Présidence de la République, de la Représentation Nationale et de la Présidence du Conseil.

La division B, qui comprend les Affaires Etrangères et la Défense Nationale, est divisée en trois chapitres étudiant les budgets des Affaires Etrangères, de la Guerre et de la Marine.

La division C, qui comprend les affaires intérieures, est divisée en quatre chapitres : l'ordre et la sécurité publique, avec le ministère de l'Intérieur, l'ordre juridique avec le ministère de la Justice, la culture avec l'Instruction Publique, l'ordre économique avec le ministère du Commerce et des Communications et le ministère de l'Agriculture.

La division D, qui comprend les colonies avec le Ministère des Colonies.

La division E, comprend les Finances, avec le Ministère des Finances. A la fin du tableau, on trouve la somme totale des recettes et des dépenses de toutes les divisions.

Le tableau N° 2 contient l'énoncé général des entreprises de l'Etat ; il présente deux divisions : le compte des Pertes et Profits avec les dépenses, les recettes l'excédent ou le déficit, et le compte d'Etablissement, avec les dépenses et les recettes qui proviennent du compte précédent ainsi que les subventions éventuelles du Trésor.

Le tableau N° 3 contient le compte général de la Dette effective de l'Etat. Il comprend par totaux les montants effectifs de la dette publique au 31 décembre antérieur et la charge annuelle des intérêts et des amortissements. Il est partagé en cinq divisions :

- la dette consolidée en monnaie courante et en or ;
- la dette amortissable interne et externe en monnaie courante et or ;

- la dette amortissable avec les établissements spéciaux (dette envers la Banque du Portugal aux termes du contrat de 1918) ;

- la dette amortissable de guerre ;

- la dette flottante interne et externe.

Le tableau N° 4 comprend le compte général de la dette Fictive constitué exclusivement, par des titres d'emprunts en possession du Trésor ; il est partagé en trois divisions :

- les titres du Trésor en caution ;

- les titres existants en possession réelle du Trésor ;
- les titres existants en possession d'autres corps administratifs.

Le tableau N° 5 comprend le compte général des pourcentages des collectivités locales du Continent et des îles adjacentes sur les impôts recouvrés par l'Etat ; il est partagé en quatre divisions :

le pourcentage des « Juntas de Freguesia » ou Conseil de Commune.

le pourcentage des Chambres Municipales ;

le pourcentage des « Juntas générales de district » ;

les recettes des « Juntas générales des districts autonomes. »

Le tableau N° 6 comprend le budget général des collectivités locales du Continent et des îles adjacentes ; il est partagé en trois divisions :

les recettes et les dépenses globales des « Juntas de Freguesia » ;

les recettes et les dépenses des Chambres Municipales ;

les recettes et les dépenses des Juntas Générales de District.

Le tableau N° 7 comprend le compte de la dette des collectivités locales du Continent et des îles adjacentes dans les trois catégories précédentes.

Le tableau N° 8 comprend le budget de chaque colonie, la monnaie de chaque colonie étant décomptée au change respectif de la métropole.

Enfin *le tableau N° 9* comprend la dette de chaque colonie.

Le budget doit obéir à un certain nombre de règles

considérées comme classiques : la règle de l'unité, par laquelle toutes les recettes et toutes les dépenses des services publics et des divers corps administratifs doivent être incluses dans le budget, sauf les établissements financiers de l'Etat, qui réalisent des opérations bancaires. Cette règle doit être appliquée le plus possible, mais il y a certainement peu d'Etats qui l'appliquent intégralement. Avant l'arrivée de SALAZAR, le budget portugais comprenait un grand nombre de services administratifs qui possédaient un budget autonome. Ces fonds spéciaux avaient augmenté depuis la guerre.

Une première mesure vers l'unité du budget a été prise par le décret autorisant le budget 1927-28 ; ce dernier prescrivait que toutes les recettes, même celles qui étaient affectées par une loi spéciale à une institution autonome quelconque ou qui étaient destinées à constituer des fonds spéciaux créés pour couvrir certaines dépenses, seraient versées au Trésor dès leur perception et figureraient en principe au budget général.

Un autre décret en date du 18 janvier 1928 a réglementé d'une façon précise les fonds spéciaux et, à partir de juillet 1928, a incorporé au budget général les comptes de tous les services autonomes, à l'exception de ceux de la Caisse Générale des Dépôts, des services des Postes et Télégraphes et de tous les établissements effectuant des opérations de banque. Tous les services ayant un caractère purement industriel ou commercial devaient être transférés à des entreprises privées.

Enfin, depuis le décret du 14 mai 1928, les budgets spéciaux sont réduits au nombre de deux : la Caisse Générale des Dépôts et les services des Postes et Télégraphes.

On voit donc que la politique financière portugaise a tendu vers la règle de l'unité budgétaire.

Le décret du 14 mai 1928 a également introduit pour la première fois la règle de l'équilibre budgétaire qui devait être pour tous les budgets la ligne de conduite du Ministère des Finances.

Les recettes doivent être au moins égales aux dépenses ; les dépenses extraordinaires doivent être couvertes par les excédents de recettes du budget, ou par des emprunts, des crédits, des impôts et autres ressources exceptionnelles.

Les dépenses relatives à la défense de l'ordre public seront couvertes par le produit d'une taxe additionnelle aux contributions directes, fixée par le Gouvernement en Conseil des Ministres.

Enfin, le décret a prévu la création d'une commission de fonctionnaires supérieurs nommés par les Ministres des Finances, de la Guerre, du Commerce et de l'Agriculture, pour préparer les réformes qu'ils jugeront nécessaires.

Pour permettre à la règle de l'équilibre budgétaire de prendre corps dans le nouvel Etat portugais, et de se développer, le décret a prévu la constitution d'une période de trois ans pendant laquelle le ministre des Finances jouira de pouvoirs très étendus. Cette période de trois années à partir de l'année de 1928-29

a été appelée la reconstitution financière et économique du pays.

Les pouvoirs du ministre des Finances ont été tout d'abord largement augmentés : celui-ci peut créer des recettes ou diminuer des dépenses dans n'importe quelle branche de l'administration publique ; il peut réformer tous les régimes économiques et juridiques existants ; créer de nouvelles dépenses publiques, de nouvelles recettes par un recours au contribuable, des augmentations de taxes ou de tarifs pour les sociétés.

Tous les services de contrôle appartenant à l'Etat sont unifiés et réunis sous la haute direction du Ministre des Finances.

En ce qui concerne les budgets des finances coloniales, ceux-ci sont régis par les mêmes principes que la métropole ; l'assistance financière donnée par la métropole aux colonies est assortie des garanties indispensables.

Les colonies portugaises ne pourront jamais contracter d'emprunts sur les places étrangères.

L'autonomie financière qui leur est accordée peut être restreinte dans des cas considérés comme graves.

Une commission de trois membres a été constituée immédiatement pour apurer les comptes de la colonie avec la métropole ; cette commission était composée d'un membre nommé par le Ministre des Finances, président de droit, et de deux Membres nommés par le Ministre des Colonies.

Pour les budgets locaux, des règles spéciales sont établies ; en particulier, les régimes tributaires des corps administratifs doivent être établis dans une

forme qui ne pourra en aucun cas être préjudiciable au droit naturel de contrôle de l'Etat.

Une commission de trois membres a du reste été organisée pour étudier la situation des collectivités locales qui ont fourni à la Commission tous les renseignements qui pouvaient lui être demandés par elle ; elle était composée de trois membres nommés par les Ministres des Finances, du Commerce et des Communications et des Colonies.

Le décret a prévu également le financement de la période de trois années indiquée ci-dessus : l'Etat ne pourra pas emprunter de capitaux et ne pourra prendre part à aucun emprunt, sauf les cas prévus par la législation spéciale en vigueur.

Pour obtenir l'équilibre budgétaire, le gouvernement, en même temps qu'il agissait sur les recettes en hâtant leur recouvrement et en les augmentant par une politique fiscale appropriée, essayait d'agir sur les dépenses dans le but de les réduire.

Pour le budget de l'Etat, les ministères devaient recourir à des réductions de dépenses dans un délai de 45 jours à dater de la promulgation du décret ; ces réductions devaient porter en particulier sur les postes, les automobiles, les services téléphoniques, les fournitures, etc...

Un certain nombre de dépenses devaient être immédiatement arrêtées en particulier sur les commissions des services.

Aucune commission ne pouvait être créée sans l'autorisation du Ministre des Finances. Dans le même ordre d'idées, un certain nombre de fonctionnaires

publics ont été mis à la retraite d'office et non remplacés.

Dans chaque ministère, on créa une *commission de réforme budgétaire* composée de cinq fonctionnaires supérieurs civils ou militaires nommés par chaque ministre, ayant pour objet de préparer les réductions possibles, d'indiquer les services qui pouvaient être supprimés, de formuler des réductions dans les cadres existants, de proposer toute autre réduction de dépenses qu'elle jugerait nécessaire et d'élaborer tous les projets dont elle serait chargée par le gouvernement. Elle a présenté la conclusion de ses travaux dans les trente jours.

Le décret du 14 mai 1928 a créé également une « Junte de Réforme Budgétaire » dont les attributions étaient de coordonner les travaux de la commission de réforme, de proposer au gouvernement dans les quinze jours les mesures qu'elle jugeait utile de prendre, et enfin d'accomplir toute autre mission qui pourrait lui être confiée par le gouvernement. Les différentes réductions proposées ont été adoptées.

Pour les budgets coloniaux, les Hauts Commissaires et les gouverneurs des colonies ont dû nommer les mêmes commissions que dans la métropole et adopter, dans les quatre mois, les solutions dictées par la situation.

Pour les budgets des collectivités locales, les mêmes réductions de dépenses devaient être opérées que pour le budget de l'Etat.

Ces réductions devaient atteindre 10 % au moins des dépenses du budget précédent ; elles ont été faites

dans les quarante-cinq jours pour le continent et soixante jours pour les îles adjacentes.

Une relation des réductions opérées devait être remise huit jours après au gouverneur civil du district ; ces dernières ont été examinées par une commission de district ; au bout de trente jours, cette commission a établi un rapport sur les résultats obtenus, qui a été envoyé au gouvernement.

Les collectivités locales ont proposé au Ministre des Finances la refonte des cadres et des appointements des fonctionnaires.

Enfin, le gouvernement a pu prononcer l'extinction des municipales où plus de 75 % des recettes sont absorbées par des dépenses de personnel.

Telles sont, dans leur ensemble, les principales modifications apportées par le décret du 14 mai 1928 sur les réformes budgétaires. On peut dire, qu'en dehors d'un décret du 1^{er} juillet 1927 qui avait commencé à modifier la technique du budget pour donner satisfaction à des besoins urgents, les finances portugaises n'obéissaient à aucune règle de principe.

Le docteur SALAZAR a introduit dans ce domaine les *principes* de *clarté* et de *simplicité* qui lui sont chers : il a rendu uniforme la présentation du budget ; celui-ci est devenu un document facile à lire et on peut savoir à combien revient réellement chaque service public.

En même temps, il a affirmé les principes de l'unité de budget et de caisse, et l'universalité a été renforcée ; il a groupé et coordonné les deniers publics pour les rendre plus homogènes et plus parfaits. Le budget des

recettes a été complètement modifié ; celui des dépenses, remanié de fond en comble. Le ministre des Finances vit ses pouvoirs étendus de manière considérable ; des principes généraux définis et identiques pour tous les ministères furent appliqués. Le budget devant être le document le plus clair de la vie financière, a vu sa technique simplifiée sur de nombreux points.

Malheureusement, une telle réforme n'a pu aboutir qu'en opérant des compressions nombreuses, en particulier des réductions de dépenses de tous ordres rendues possibles par la création de commissions chargées d'éclairer le Gouvernement sur sa lourde tâche.

SECTION III

LE DÉCRET DU 27 MARS 1929

SUR LA RÉPARTITION DES DÉPENSES

La réforme des méthodes budgétaires opérée par le décret du 14 mai 1928 s'avéra vite à la pratique incomplète, et il a paru nécessaire de la corriger.

C'est dans ce but que le décret du 27 mars 1929 disciplina d'abord le budget des dépenses publiques et mit de l'ordre parmi elles. Il classa les dépenses par ministère, et dans tous les budgets des ministères, chaque direction, administration ou inspection générale constitue un chapitre indépendant.

Il était nécessaire également de connaître exactement le coût d'un service public. Or, les services généraux du ministère des Finances prétendaient qu'il était difficile de savoir la somme qui était dépensée

pour chaque rubrique qui figurait obligatoirement au Budget, par suite des crédits globaux. Grâce à une meilleure classification des dépenses, il a été possible de répondre désormais aux critiques de ces fonctionnaires.

Il y avait enfin une grande œuvre à réaliser : l'administration conservait les restes de vieux désordres, les cadres étaient encombrés, il y avait un arrangement défectueux ou une mauvaise distribution du personnel ; des anomalies existaient dans la hiérarchisation des cadres et dans leurs appointements, il y avait enfin des dépenses sans productivité et tout à fait hors de proportion avec l'importance du pays.

Pour remédier à tout cela, SALAZAR a créé de toutes pièces un organe, chargé de la préparation et de l'exécution du budget des dépenses : l'*Intendance Générale du Budget*.

C'est un organisme, par l'intermédiaire duquel le ministre des Finances exerce la « supervision » et le contrôle technique de la préparation et de l'exécution du budget. Il fonctionne auprès du ministre des Finances et lui est directement subordonné. Il est composé d'un intendant général et de deux adjoints.

Ses attributions, qui lui sont déléguées par le ministre des Finances, sont nombreuses et complexes.

Elle dirige les travaux de préparation du budget des dépenses des différents ministères en donnant aux services les instructions nécessaires. Elle examine les crédits de dépenses et indique les changements qu'elle juge convenable d'apporter pour que les dépenses

restent en juste relation avec les besoins qu'elles doivent satisfaire.

Elle doit s'efforcer à ce que les crédits inscrits au budget représentent avec la plus grande simplicité, clarté et vérité possibles, la juste application des dépenses.

Elle veille à ce que les administrateurs et directeurs des services ajustent les crédits aux dépenses, de façon à obtenir un maximum de rendement utile avec le minimum de dépense possible.

Elle étudie les formules les plus économiques pour les deniers publics en proposant les modifications dans l'organisation ou la technique des services qu'elle juge nécessaires pour arriver à des économies plus grandes avec le maximum d'efficacité.

Elle applique les sanctions pénales et exige la réparation des actes délictueux des fonctionnaires ou des services dans l'exécution du budget, elle impose le paiement ou le remboursement des dépenses faites en violation du présent décret, les paiements ou remboursements pouvant s'effectuer au moyen de retenues sur les traitements.

Enfin, elle doit exercer toutes les autres attributions qui résultent de la fonction générale établie ci-dessus.

La période de préparation du budget doit commencer au moins quatre mois avant la date à laquelle le budget doit être entièrement élaboré.

Au commencement de cette période, l'Intendance envoie aux différents ministères les instructions qu'elle juge nécessaires pour l'élaboration du budget,

accompagnées de modèles qui devront être retournés remplis à l'Intendance.

Les services devront également lui faire parvenir la justification minutieuse de toutes leurs dépenses.

Les différents ministères devront fournir tous les renseignements demandés par le ministre des Finances par l'intermédiaire de l'Intendance. Cette dernière s'arrangera pour que le budget général de l'Etat soit complètement élaboré au jour exact où il doit être présenté à l'approbation du ministre des Finances.

Le décret du 27 mars 1929 a encore énoncé quelques règles impératives auxquelles doivent obéir les dépenses ; tout d'abord, il est absolument interdit de réaliser des dépenses qui ne sont pas inscrites dans le budget ou de réaliser des charges qui excèderaient les dotations budgétaires. Nous avons vu ci-dessus en étudiant l'Intendance Générale du Budget les sanctions graves qui étaient prévues.

Les virements de crédit sont interdits de ministère à ministère, de chapitre à chapitre, de service à service, et de paragraphe à paragraphe.

Les transferts de crédit d'article à article peuvent être autorisés par l'intermédiaire de l'Intendance Générale du Budget, avec l'avis favorable du Ministre des Finances.

Les transferts de crédit de nombre à nombre sont simplement autorisés par le ministre compétent.

Enfin, le budget des dépenses des divers ministères est précédé de deux résumés : un résumé général des dépenses publiques et un résumé général des dépenses

de chaque ministère. Ces résumés sont élaborés par l'Intendance Générale du Budget.

Avec ce dernier organisme, nous rencontrons une des plus heureuses innovations introduites par le docteur SALAZAR dans ses réformes budgétaires. En effet, grâce à l'Intendance du Budget, l'équilibre budgétaire a pu être sauvegardé ; c'est elle qui prépare le budget avec toutes les garanties désirables ; une fois ce dernier élaboré, c'est elle qui exerce un contrôle rigoureux de son exécution ; comme nous l'avons vu, les dépassements ou les violations de crédits sont punies de peines sévères et les fonctionnaires sont pécuniairement responsables des engagements de dépenses ; de la sorte, un frein très puissant aux surenchères est institué ; les diverses règles étudiées plus haut, la règle de l'universalité et de l'unité du budget ont été strictement appliquées.

C'est grâce à ces principes que SALAZAR est arrivé à mettre si rapidement sur pied des budgets en excédents ; les sommes ainsi rendues disponibles ont pu être investies pour améliorer le développement économique du pays, et surtout, de telles mesures ont produit au Portugal un puissant choc psychologique.

Le Portugais s'est rendu compte qu'à la tête de son pays se trouvait un homme qui gérait les finances publiques avec la même conscience qu'un particulier son portefeuille.

SECTION IV

LE DÉCRET DU 24 MAI 1930 PORTANT RÉFORME DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

L'œuvre financière du docteur SALAZAR sur la réforme générale des méthodes budgétaires n'était pas complète sans la réforme de la comptabilité publique. Il n'était pas possible de continuer à réaliser les réformes nécessaires au ministère des Finances, sans organiser dans les finances du pays des principes nouveaux de comptabilité.

Nous touchons là au point le plus délicat dans l'administration publique et le plus essentiel à l'équilibre et à l'ordre dans la vie des services. Les meilleurs efforts en vue de la régénération financière échoueraient si une comptabilité claire et exacte ne traduisait pas à chaque moment l'état de toutes les administrations.

Il était urgent d'introduire des principes nouveaux dans une organisation qui, avec le temps, avait révélé quelques défauts qu'il semblait indispensable de corriger.

En effet, la législation antérieure présentait de graves inconvénients : les bases fondamentales de la comptabilité portugaise étaient fournies par le règlement de 1881, la loi du 20 mars 1907 et le décret n° 5519 du 8 mai 1919. Dans toutes les dispositions légales, on a ordonné que les comptes se rapportent à des années financières commençant le 1^{er} juillet et se terminant le 30 juin suivant, sur une période de douze

mois. Le problème consistait à adopter un procédé qui porterait au compte d'une année tous les crédits et les débits de l'Etat qui se sont produits au cours d'une même année ou que légalement on a fait inscrire postérieurement.

Avant 1907-08, la législation en vigueur combinait le système de la gestion et celui de l'exercice ; la gestion désignait la période de douze mois et l'exercice, la période de dix-huit mois pendant laquelle on pouvait encore réaliser des opérations de recettes et de dépenses au compte de l'année financière qui lui donnait son nom, de sorte que dans les six premiers mois de chaque gestion, on faisait des opérations qui concernaient l'année financière en cours et l'année financière antérieure.

La loi du 20 mars 1907 a supprimé l'exercice en laissant subsister seulement l'année financière et la gestion ; le compte d'une année financière devait rester ouvert pendant les cinq gestions suivantes.

Cette solution présentait un grand inconvénient : on ne pouvait arrêter le compte et fixer les recettes et les dépenses propres d'une période de douze mois, qu'au bout de cinq ans, d'où le retard dans l'établissement et la liquidation des comptes budgétaires.

Dans une louable intention de simplification, le décret n° 5519 du 8 mai 1919 a réduit à trois gestions la période pendant laquelle on pouvait réaliser des opérations appartenant à une année financière ; avec ce système, il y avait deux comptes de résultats : l'un, arrêté annuellement, celui de la gestion, et l'autre, qui

n'est arrêté qu'au bout de trente-six mois, celui de l'année financière.

Ce système, simple en théorie, comportait dans la pratique de grandes difficultés d'application. Il était difficilement exécutable pour les services et difficilement compréhensible pour le public.

De plus, il offrait le grave inconvénient de présenter un manque de coïncidence absolu entre les comptes et le budget ; la distinction entre les chiffres de la préparation du budget et les chiffres réels était difficile à établir.

Enfin, au point de vue du contrôle, ce système était défectueux, car la clôture des comptes trois ans après la fin de l'exercice, bien qu'étant un effort de simplification sur le système antérieur, prêtait encore beaucoup à la critique.

C'est pour toutes ces multiples raisons que le Dr SALAZAR a voulu réformer la législation en cours. Nous examinerons tout d'abord les solutions adoptées en ce qui concerne les recettes, les dépenses, la liquidation des vieilles opérations de trésorerie sans mouvement et enfin des mesures diverses.

Dans le budget portugais, le plus grand pourcentage de revenus provient de formes d'impositions dérivées de la souveraineté fiscale (impôts et taxes). On peut distinguer deux grandes catégories de revenus : d'une part, ceux qui dépendent d'un acte ou d'un fait et, d'autre part, ceux qui sont liés à une situation juridique à travers laquelle on cherche à atteindre un revenu.

Pour la première catégorie, l'établissement indi-

viduel de l'impôt ou de la taxe accompagne ou suit avec un court intervalle de temps l'acte ou le fait qui le conditionnent. C'est ainsi par exemple que le droit de mutation est perçu avant l'acte générateur de l'impôt, le droit de timbre en même temps et les droits de douane postérieurement.

Dans ces exemples différents, aucune difficulté ne se présente : les recettes de l'année sont inscrites au budget et perçues la même année.

Il n'en est pas de même pour la seconde catégorie, c'est-à-dire pour les impôts qui sont liés à une situation juridique : pour les impôts qui incident sur un revenu ou atteignent une situation déterminée, la loi suppose que les revenus appartiennent pour les effets de l'imposition, à des années déterminées. Les impositions et perceptions sont fixées par la loi pour des époques déterminées qui ne coïncident pas.

C'est ainsi par exemple que la contribution foncière qui est perçue à partir de juillet a été établie vers le mois d'avril ou mai de l'année précédente. Le principe général est que les sommes perçues se rapportent à l'année où s'est développée l'activité économique.

Le problème, ici, est beaucoup plus difficile à résoudre que pour la première catégorie ; il s'agit d'assurer la plus parfaite coïncidence possible entre les recettes et les dépenses d'une année financière et celles qui, juridiquement ou financièrement, s'y rapportent.

Le manque de coïncidence entre les recettes perçues dans une année et celles qui lui appartiennent, normalement, a deux origines :

Tout d'abord, l'attribution juridique de la recette à l'année financière antérieure ; dans ce cas, il faut considérer les recettes comme propres de l'année où elles sont recouvrées. De la sorte, on obtiendra l'harmonie intrinsèque des comptes, le parallélisme complet de ces derniers avec le budget et le rapprochement des liquidations avec les perceptions.

Ou bien, des retards dans le recouvrement des recettes quelconques qui ne sont recouvrées que dans les années postérieures. Dans ce cas, une série de mesures administratives doivent être prises pour rendre les recouvrements réguliers. On établit une période supplémentaire de l'année financière, pendant laquelle on pourra effectuer des recouvrements dont le produit est considéré, au point de vue comptable, comme entré dans le dernier jour de l'année (le 30 juin).

D'après les principes énoncés ci-dessus, le décret a édicté que le service de la Comptabilité Publique, à partir du 1^{er} juillet 1930, se rapportera seulement à des années financières qui commencent le 1^{er} juillet et finissent le 30 juin, en conformité de quoi toutes les opérations de recettes et de dépenses appartiendront à l'année financière où elles se réaliseront et seront portées au compte de cette même année financière.

L'article 3 stipule que le compte courant du Trésor Public à la Banque du Portugal ne sera arrêté, pour ce qui se rapporte au 30 juin, que le 14 août suivant et on passera en relation au 30 juin, les écritures de toutes les recettes et de toutes les dépenses concernant l'année financière terminée à cette dernière date, perçues et payées dans le susdit délai.

L'article 4 stipule que les montants des recettes à percevoir, en relation au 30 juin, aussitôt que sera terminée la période de quarante-cinq jours dont il s'agit à l'article antérieur, passeront à l'année financière nouvelle.

En ce qui concerne les *dépenses publiques*, leur inclusion dans le budget traduit l'autorisation donnée au pouvoir exécutif soit d'engager la responsabilité de l'Etat pour les fournitures, soit l'autorisation de payer ces dépenses et celles provenant de contrats antérieurs pour la dette publique ou de situations juridiques déjà constituées pour les pensions des fonctionnaires.

Dans certains cas, l'autorisation donnée pour une dépense publique peut être utilisée dans les années suivantes à celle à laquelle se rapporte la loi de budget : les dépenses de l'année financière reportées à d'autres années et payées dans le courant de ces mêmes années, proviennent de paiements arriérés par rapport à des crédits échus. Ces dépenses peuvent représenter parfois des sommes importantes.

Dans ce cas, la loi, préoccupée seulement de donner l'autorisation des dépenses, se désintéresse complètement de l'échéance et de la réalisation des crédits.

Les causes du manque de coïncidence entre les dépenses d'une année et celles qui s'y rapportent peuvent être nombreuses : parfois, on attribue une dépense qui ne peut être payée que dans le cours d'une année à l'année antérieure ; c'est le cas, notamment, des dépenses d'émoluments. La dépense appartiendra à l'année où elle est normalement payée.

Parfois, la liquidation n'est pas suivie du paie-

ment ; c'est le cas en particulier des dépenses de fournitures. Deux espèces de mesures sont prises : les unes agissent sur l'administration par la fixation de délais pour l'accomplissement des formalités nécessaires, et au moyen de sanctions pour les irrégularités commises dans les services respectifs ; les autres agissent sur les créanciers de l'Etat. C'est pour cette raison que la loi prévoit la possibilité de payer des dépenses jusqu'au 14 août inclus au compte du 30 juin. De plus, pour certaines dépenses, la loi a prévu l'inscription dans chaque budget, d'un crédit pour les dépenses d'années financières finies, crédit décrit dans les budgets de l'année en cours des Ministères respectifs.

Le paiement des dépenses d'années financières finies, sera précédé d'un procès organisé à la requête des intéressés pour la recherche de la cause qui aura déterminé l'inobservance du délai légal.

Parfois, quand l'autorisation budgétaire est utilisée, on ne liquide et on ne paie pas le montant respectif dans l'année financière ; enfin, quand l'autorisation législative a été utilisée pour réaliser les contrats, les débits de l'Etat surgissent à des moments postérieurs à la fin de l'année financière.

C'est là le problème le plus difficile et le plus grave.

La solution envisagée doit tenir compte de ce que les crédits des particuliers sur l'Etat ne doivent pas excéder le crédit inscrit au budget pour l'année respective. Les engagements et les paiements probables doivent se maintenir dans les limites des dépenses prévues au budget.

Pour les dépenses faites au compte d'emprunts

contractés dans ce but, on porte au compte des opérations de trésorerie le produit de l'emprunt et on reporte comme recette effective de l'Etat la partie correspondante aux fonds prélevés par les services.

Par contre, pour les dépenses faites au compte des recettes budgétaires, certains services peuvent prélever intégralement chaque année leur dotation mise en dépôt pour les paiements à venir.

De plus, le crédit budgétaire pour une dépense traduit dorénavant non seulement la limite maximum de l'autorisation pour passer des contrats, mais aussi la limite maximum des paiements à réaliser dans l'année financière.

Pour les travaux qui s'exécutent dans une série d'années, il faut une loi spéciale d'autorisation ; c'est ce qui s'est produit pour l'emprunt sur les travaux des ports. Dans ce cas, les engagements sont pris jusqu'à la limite fixée par la loi. Dans le budget de chaque année, on inscrit le crédit nécessaire au paiement des dépenses réellement engagées.

Le décret du 24 mai 1930 liquide également les vieilles opérations de Trésorerie, sans mouvement depuis le 1^{er} juillet 1926.

On a créé dans ce but un *compte spécial*, dont le solde du compte sera porté à la recette ou à la dépense effective de l'Etat.

Le Portugal a beaucoup abusé, dans le passé, des opérations de Trésorerie, pour faire des dépenses qui n'étaient pas autorisées par la loi.

L'opération sera facile si le compte spécial se solde par un crédit ; par contre, s'il y a un déficit à inscrire

dans les dépenses publiques, l'opération présentera plus de difficultés. Dans ce cas, la régularisation des dépenses sera rendue nécessaire au fur et à mesure que le solde existant dans les comptes le permettra.

Enfin, des mesures diverses ont été prises par le décret du 24 mai 1930. L'année financière part du 1^{er} juillet au 30 juin pour que la préparation du budget soit le plus proche possible de son approbation, et son approbation le plus proche possible de son entrée en vigueur.

Aucun régime transitoire n'a été organisé. En effet, le budget au 30 juin 1930 comprend l'arrêt des comptes 1927-28, 1928-29 et 1929-30. L'année 1929-30 se compose du compte de la gestion et du compte de l'année financière.

La nouvelle loi ordonne de comptabiliser comme étant faites dans la gestion 1929-30 toutes les dépenses payées en juillet jusqu'au 14 août inclus, au compte de cette année ou à celui d'années antérieures ; elle ordonne de porter au compte de l'année 1930-31 les recettes recouvrées depuis le 1^{er} juillet provenant de la contribution foncière, rurale ou urbaine, l'impôt sur le revenu des capitaux, l'impôt complémentaire, etc... portées jusqu'ici au compte de l'année antérieure.

C'est ainsi que la gestion 1929-30 supporte des dépenses payées au compte d'années antérieures ainsi que celles payées en 1930-31.

L'année financière 1929-30 ne profite pas des recettes sus-mentionnées qui doivent être recouvrées en 1930-31.

Ainsi, la gestion et l'année financière 1929-30 ont

subi : la première, un surcroît de dépenses ne lui incombant pas, et la seconde, une perte de recettes qui auraient pu lui être attribuées.

On aurait pu prévoir une période transitoire pendant laquelle on aurait arrêté les comptes non clos des années antérieures au fur et à mesure de l'arrêt des délais de la législation actuelle.

Ce système présentait un inconvénient majeur : les comptes de l'Etat ne seraient réorganisés qu'en 1932-33. C'est pour cette raison que la nouvelle législation a été mise immédiatement et intégralement en vigueur.

Les résultats d'une telle réforme ne se sont pas fait attendre. Une réorganisation de la comptabilité publique devait présenter de nombreux avantages.

Tout d'abord, le budget et les comptes doivent être dirigés par les mêmes principes ; il existait une disparité complète entre le critérium légal à suivre dans la préparation du budget et le critérium légal adopté dans le compte.

Dans la partie des recettes, le budget est une prévision de recouvrement. Il faut tenir compte du recouvrement de la dernière année ou de la moyenne de ceux des trois dernières années. Au contraire, dans le compte, quelques recettes sont portées au compte de l'année antérieure à celle pour laquelle elles ont été prévues dans le budget.

Avec la nouvelle législation, on aboutit à une unification des principes directeurs en matière de comptabilité publique.

De plus, la réforme tend à la simplification en

réduisant à un seul les deux comptes de résultats. Le but recherché a été d'obtenir la coïncidence de l'année financière avec la gestion, et on doit dire qu'il a été totalement atteint.

Une critique peut se faire jour, c'est de ne pas présenter toute la perfection technique désirable, mais elle a sacrifié cette perfection pour obtenir des comptes plus clairs et partant plus facilement déchiffrables par le public.

Chaque année, la clôture du compte a lieu dans un délai très court, ce qui ne manque pas de faciliter les vérifications et la recherche des responsabilités.

Enfin, par la simplicité de son exécution, elle est l'auxiliaire de l'administration, qui, pouvant vérifier plus rapidement ses comptes, peut consacrer son activité à d'autres problèmes.

En résumé, la réforme envisagée présente les grands avantages de la simplicité et de la clarté, tout en sacrifiant un peu de la perfection technique. Mais il faut reconnaître que le problème à résoudre était ardu ; le docteur SALAZAR semble l'avoir résolu dans le but de donner satisfaction aux intérêts les plus légitimes.

CHAPITRE V

LA RÉFORME DE LA DETTE PUBLIQUE

SOMMAIRE

La dette flottante : dette flottante extérieure, son remboursement; la dette flottante intérieure, ses sources, procédés employés pour la rembourser, fixation du montant de la dette par la loi. — Le remboursement des Bons du Trésor. — Dette de l'Etat à la Caisse Générale des Dépôts. — Sa réorganisation, son administration, son caractère juridique, le financement des opérations faites par la Caisse, la Caisse Nationale des Pensions. — La diminution de la dette de l'Etat à la Caisse Générale des Dépôts. — La dette extérieure.

SECTION I

LA DETTE FLOTTANTE

La dette flottante ou à court terme est constituée au Portugal par des traites ou des bons du Trésor, par le solde du compte-courant avec la Caisse Générale des Dépôts, et par le solde débiteur des comptes dans les banques du pays ou à l'étranger.

Les bases de l'assainissement financier étant posées par l'équilibre du budget, la démonstration étant faite par une année d'expérience de la valeur des recettes et de l'exigence des services pour qu'ils puissent se maintenir dans de sages principes d'économie, il a fallu examiner mûrement la situation provenant d'une aussi grosse dette à court terme.

C'est en quelque sorte la seconde étape du redressement financier, et l'œuvre entreprise dans ce domaine semble gigantesque.

Etudions tout d'abord la dette flottante extérieure à laquelle le docteur SALAZAR a voulu s'attaquer.

Avant son arrivée, la dette flottante extérieure était très élevée: au 31 décembre 1924, elle passa même par un maximum de 2.975.012 contos. Au 30 juin 1928, elle se montait à £ : 1.521.201 ou 125.000 contos ; par une première étape, on a remboursé £ : 1.000.000, puis pour les £ : 500.000 qui restaient, on les a liquidées à Londres le 30 juin 1929 ; la dette flottante extérieure a été ainsi entièrement remboursée en un an.

La dette flottante intérieure était plus difficile à éteindre ; le Gouvernement s'y employa cependant.

Les sources de la dette flottante sont de trois ordres principaux : les Bons du Trésor, qui ont été intégralement remboursés, le compte-courant avec la Caisse Générale des Dépôts, qui a été très largement diminué, et la dette extérieure, comprenant les soldes des comptes-courants de l'Etat dans les banques du pays ou de l'étranger. Ces derniers, largement débiteurs au début de l'expérience, sont vite passés créditeurs.

Deux procédés classiques ont été employés pour rembourser la dette flottante intérieure : une partie a été complètement payée, et l'autre partie a été convertie en titres perpétuels ou à long terme, pour soulager les dépenses ordinaires des charges d'amortissement.

Pour cela, le ministre des Finances ne doit pas obtenir par la dette flottante une somme supérieure

au strict nécessaire par anticipation sur les recettes. La loi doit fixer la limite maximum du montant à prélever chaque année et à solder à la fin de l'année financière. En principe, 5 % du total des recettes, soit 100.000 contos environ, doivent suffire pour pourvoir la trésorerie dans les mauvais mois.

Il fallait également fixer le montant maximum de l'ancienne dette flottante et prohiber l'émission pour le compte de cette dette d'un nombre de bons du Trésor supérieurs à ceux nécessaires pour compenser ceux qui étaient remboursés, ou ceux que la Caisse Générale des Dépôts retirait de son compte-courant.

C'est dans ces conditions que le maximum de la dette intérieure flottante constituée par des Bons du Trésor et le compte-courant avec la Caisse Générale des Dépôts a été fixé à 1.900.000 contos.

Après avoir intégralement remboursé la dette flottante extérieure, le docteur SALAZAR remboursa les Bons du Trésor ; il en existait de deux sortes, les Bons du Trésor ordinaires et les Bons du Trésor or.

Nous allons suivre par le tableau suivant l'évolution de ce compte, d'après les comptes publics de l'année 1936 publiés par le ministère des Finances portugaises :

		En milliers de contos								
		1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Bons Trésor ordinaires		1.246	1.248	1.012	840	761	483	11	0,8	—
Bons Trésor or.....		27	10	7,6	—	—	—	—	—	—
Total des Bons....		1.273	1.258	1.019,6	840	761	483	11	0,8	—

D'après ce tableau, on peut constater que la dette flottante représentée par des Bons du Trésor qui était de 1.273.000 contos a diminué progressivement pour

atteindre 800 contos au 31 décembre 1935, et a complètement disparu au 31 décembre 1936.

Le remboursement obligatoire des bons venant à échéance a été décidé. Depuis le 5 mai 1929, le ministère des Finances n'a plus émis de Bons du Trésor ; il s'est contenté de renouveler à peine ceux que le public désirait renouveler, et il a remboursé les autres.

Pendant l'année 1929 :

on a remboursé, 66.727 contos

Pendant l'année 1930 :

on a remboursé, en Janvier 18.890 contos

on a remboursé, en Février 16.804 contos

on a remboursé, en Mars .. 34.790 contos

on a remboursé, en Avril .. 18.214 contos

Pendant la même période, le taux d'intérêt des bons du Trésor diminuait comme l'indique ce tableau :

	3 mois	6 mois	12 mois
9-8-1926	9 %	9,5 %	10 %
1-11-1926	8 %	8,5 %	9 %
5-3-1927	7 %	7,5 %	8 %
1-10-1928	6,5 %	7, %	7,5 %
25-3-1929	6,5 %	6,5 %	7 %
5-9-1929	6,5 %	6,5 %	6,5 %
18-10-1929	—	—	6 %
17-3-1930	—	—	5,5 %

On constate d'après ce tableau que depuis le 14 avril 1930, il n'existe plus de Bons à 3 mois et à 6 mois ; il n'existe plus que des Bons à 1 an d'une valeur supérieure à 1 conto.

Par arrêté ministériel du 22 février 1932, on a remboursé obligatoirement les bons de 2 contos ; par arrêté du 1^{er} avril 1932, ceux de 3 contos et par arrêté

du 30 mai 1932, ceux de 4 contos. Enfin, par un arrêté ministériel du 12 octobre 1932, on a suspendu également le renouvellement des Bons du Trésor de 5 contos ; en même temps, le taux d'intérêt a été abaissé à 5 %. Pendant l'année 1931-32, on a remboursé 79.000 contos, se répartissant comme suit :

En milliers de contos		Total du montant
	Remboursement	encore en circulation
Juin 1931	—	839,8
Juillet 1931	1,8	838
Août 1931	1,5	836,5
Septembre 1931	2	834,5
Octobre 1931	3	831,5
Novembre 1931	5,1	826,2
Décembre 1931	11,7	814,5
Janvier 1932	31,8	782,7
Février 1932	3,5	779,2
Mars 1932	4,3	774,8
Avril 1932	4,7	770,1
Mai 1932	4,7	765,3
Juin 1932	4,5	760,8
Total remboursé ...		79,

Par le remboursement obligatoire des Bons de 5 contos, la diminution de la dette flottante s'est accentuée pendant l'année 1932-33, étant donné qu'il existait plus de 280.000 contos en Bons de cette valeur.

Pendant la même année, les Bons du Trésor or en circulation, soit 7.600 contos, ont été intégralement remboursés.

Les mêmes principes ont été appliqués en 1932-33. On a étendu le principe du remboursement aux bons de 7, 8 et 9 contos.

L'émission des nouveaux bons étant suspendue

depuis longtemps, la baisse de leur montant s'est accentuée de mois en mois.

Pendant l'exercice 1932-33, on a remboursé 278.000 contos ; le montant en circulation s'est alors trouvé réduit de 483.000 contos.

Par décision du 13 mai 1933, on a remboursé à partir du 1^{er} juillet 1933 tous les billets, quelle qu'en soit la valeur, au fur et à mesure de leurs échéances. Par l'effet de cette mesure, le montant des Bons en circulation au 30 juin 1934 devait être presque complètement éteint.

La dette flottante extérieure et les Bons du Trésor se trouvant remboursés, il restait encore le solde du compte-courant de l'Etat avec la Caisse des Dépôts et Consignations.

Avant d'examiner de plus près ce compte, il convient d'étudier le fonctionnement de cet organisme important, tel qu'il a été modifié par un décret du 27 mars 1929.

La Caisse des Dépôts et Consignations a été fondée en 1876 pour concentrer les fonds de trésorerie des services publics et pour leur permettre de fructifier, en les investissant dans des valeurs d'Etat. La Caisse devint alors le siège de tous les dépôts obligatoires.

En 1881, une branche spéciale appelée « Caixa Economica Portuguesa » fut fondée pour encourager l'épargne. A la fin du xix^e siècle, la Caisse se développa rapidement et fut autorisée à entreprendre toutes les opérations bancaires, telles que l'escompte et le réescompte. Elle ouvrit alors des succursales dans tout

le pays ; elles sont aujourd'hui au nombre d'environ quatre-vingt-dix.

Le Gouvernement employa ensuite les fonds de la Caisse pendant les années 1920 à 1924 pour son propre usage ; tous les dépôts de la Caisse furent absorbés, et cette dernière ne put plus remplir son rôle normal. Pour s'attirer de nouveaux capitaux, elle offrait des taux d'intérêt de plus en plus rémunérateurs, pendant que le Gouvernement plaçait des bons du Trésor à 11 %. De la sorte, le Gouvernement et la Caisse ont drainé tout l'argent qui n'avait pas encore quitté le pays, et rien ne demeurait disponible pour la mise en valeur du Portugal. C'est à ce moment-là que le docteur SALAZAR entreprit sa grande œuvre de réorganisation.

La Caisse Générale des Dépôts joue actuellement un rôle important dans l'économie du pays. Elle possède des dépôts dans les banques et les Caisses d'épargne. Le montant total de ces dépôts, exceptés ceux placés à la Banque du Portugal et dans les Banques privées, s'élevaient, au 30 juin 1931, à £ : 11.500.000.

Elle reçoit les dépôts de toutes les classes de la société ainsi que les dépôts obligatoires. Dans le passé, comme nous avons pu le voir, l'argent qui était à la disposition de la Caisse a été en fait utilisé pour fournir des fonds au Gouvernement.

Cette institution a obtenu un grand succès dans le pays par suite du taux d'intérêt rémunérateur accordé à ses dépôts.

Dans le programme général de transformation

ationale du docteur SALAZAR, il fallait réformer les services administratifs par la simplification des organismes existants, augmenter l'activité, la production et la richesse de la métropole et des Colonies, et enfin réorganiser le crédit. C'est dans ce dernier but que le décret du 27 mars 1929 a réorganisé la Caisse Générale des Dépôts, en créant l'Institut Général des Dépôts, du Crédit et de la Prévoyance, englobant les services de la Caisse Générale des Dépôts, de la Caisse Nationale de Crédit et de la Caisse Nationale des Pensions.

Cet organisme comprend deux sortes de services : les services propres et les services annexes.

Les *services propres* comprennent tous ceux qui appartiennent actuellement à cette institution, c'est-à-dire les services relatifs aux opérations de crédit agricole et industriel, et aux emprunts et financements accordés à des corps administratifs avec l'aval du Gouvernement, et tous ceux qui peuvent lui être confiés dans le futur.

Les services annexes comprennent les services du crédit et des pensions confiés à l'administration du même établissement pour le compte de l'Etat.

L'Institut Général des Dépôts, du Crédit et de la Prévoyance, est géré par un Conseil d'Administration composé du Président qui est administrateur général, de deux administrateurs des services propres de la Caisse, de deux administrateurs des services annexes de la Caisse de Crédit et de deux autres des services annexes de la Caisse des Pensions.

Il est adjoint au Conseil d'Administration un Conseil de Contrôle composé de trois membres : le

Directeur général de l'Economie Publique, de la Comptabilité Publique et un représentant du Conseil supérieur des Finances.

L'administration de la Caisse est autonome et indépendante. Cependant, le Gouvernement peut à tout moment inspecter les mouvements de fonds de la Caisse. L'Administration doit fournir au ministère des Finances toutes les informations qui peuvent lui être demandées sur ses services et opérations.

En ce qui concerne les services annexes, le décret prévoit que les services et opérations de crédit ou de pensions, actuels ou futurs, seront susceptibles d'être annexés en institutions autonomes spéciales à la Caisse Générale des Dépôts par simplification ou économie.

Pour financer ces opérations, les fonds sont constitués par les dépôts effectués à la Caisse, les bons ou obligations du Trésor, les prestations, consignations ou garanties fournies par les Ministres des Finances, des Colonies, du Commerce et de l'Agriculture, les cédules de crédit ou les avals et garanties de l'institution, enfin par le compte-courant de la Caisse Générale des Dépôts avec l'Etat, sous la responsabilité du Trésor.

Pour effectuer ces diverses opérations, la Caisse Générale des Dépôts perçoit une commission fixée d'accord avec le Ministre des Finances.

Tous les services de crédit et de pension annexés à l'Institut Général des Dépôts, de Crédit et de Prévoyance, sont gérés par le Conseil d'Administration et le Conseil de Contrôle de l'Institut.

Les services de crédit s'effectuent par l'intermé-

diaire de la Caisse Nationale de Crédit que nous étudierons plus loin en même temps que la réforme du crédit, et les services de pensions par l'intermédiaire de la Caisse Nationale des Pensions, dont la réforme fait l'objet du décret N° 16667 du 27 mars 1929.

A la charge de la Caisse Nationale des Pensions, sont réunis tous les services des Pensions, réformes et autres secours du même genre, tels que la Caisse des Pensions, des fonctionnaires de l'Etat, la Caisse des Pensions de la Police, la Caisse de Secours du personnel de l'Imprimerie Nationale, etc... Elle a commencé à fonctionner à partir du 1^{er} mai 1929.

Elle dispose de deux sortes de fonds : le fonds permanent et le fonds disponible.

Le *fonds permanent* est fourni par la capitalisation de 20 % du fonds disponible, par 50 % des soldes annuels qui lui sont versés ainsi que par les dons et legs qui lui sont faits.

Le *fonds disponible* est formé par le rendement du fonds permanent, les versements des fonctionnaires fixés par la législation sur les retraites et les pensions de réforme, les subsides accordés par l'Etat et par toutes autres ressources qui pourraient appartenir à la Caisse Nationale des Pensions.

En ce qui concerne les caisses supprimées par ce décret, les fonds permanents de ces institutions ont constitué le fonds permanent initial de la Caisse Nationale des Pensions, ainsi que les valeurs en numéraire et les crédits existants.

La dotation annuelle de l'Etat est inscrite au

budget des dépenses du ministère des Finances ; elle est égale à la différence entre le total du fonds disponible liquide et les charges que la Caisse aura supportées pendant la même période.

L'Institut général de la Caisse des Dépôts, du Crédit et de la Prévoyance a ouvert à la Caisse Nationale des Pensions un compte-courant à intérêt réciproque.

Pour se rendre compte de la confiance que le docteur SALAZAR a su faire renaître dans le pays, nous étudierons ci-dessous le bilan réduit à ses principaux postes de la Caisse des Dépôts au 30 juin 1928 et au 30 juin 1931.

Au 30 Juin 1928 (en millions d'escudos)

<i>Actif</i>		<i>Passif</i>	
Caisse	5	Dépôts volontaires	800
Compte-cour. avec l'Etat	600	Dépôts obligatoires	200
Fonds d'Etat	200	Divers	200
Divers	395		
	1.200		1.200

Au 30 Juin 1931 (en millions d'escudos)

<i>Actif</i>		<i>Passif</i>	
Caisse	10	Dépôts volontaires	1.307
Espèces à la Banque du Portugal	92	Dépôts obligatoires	195
Compte - courant avec l'Etat	250	Divers	168
Fonds d'Etat	750		
Caisse Nationale d'Agriculture et crédits industriels	347		
Divers	221		
	1.670		1.670

La comparaison de ces deux bilans fait apparaître immédiatement à l'actif la diminution du compte-

courant de la Caisse avec l'Etat qui passe de 600 millions d'escudos au 30 juin 1928, à 250 millions d'escudos en 1931 ; la différence approximative, soit 347 millions, a pu être consacrée au développement du crédit agricole et du crédit industriel.

Par contre, au passif, nous remarquons que les dépôts volontaires ont augmenté de 800 millions d'escudos à 1.307 millions, preuve de la confiance de l'épargnant dans les destinées du pays.

Si nous prenons un exemple particulier, nous constaterons que pendant l'année 1930-31, 46.400 nouveaux comptes ont été ouverts.

Les taux d'intérêts ont été les suivants :

<i>Dépôts à vue</i> :	de 1 à 40 contos....	3 %
	de 40 à 200 contos ..	2 %
	au delà de 200 contos	1/2 %

<i>Dépôts à un an</i>	5 %
-----------------------	-----

<i>Dépôts obligatoires</i>	2 %
----------------------------	-----

(au delà de 60 jours).

Les taux offerts semblent assez élevés.

Le décret N° 17163 du 29 juillet 1929 a disposé que les disponibilités de la Caisse ne devaient plus être versées au crédit de l'Etat, chaque organisme vivant de ses propres ressources.

Le compte-courant de l'Etat à la Caisse Générale des Dépôts a été fixé à 300.000 contos sans possibilité d'augmentation et en tenant compte des réductions susceptibles d'être faites au moyen des soldes de gestion ou de la remise de titres à long terme.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les dépôts

volontaires en l'espace de deux ans, ont considérablement augmenté :

Avril 1928	893.440	contos
Juin 1928	827.910	—
Décembre 1928	791.290	—
Juin 1929	879.044	—
Décembre 1929	1.052.893	—
Janvier 1930	1.053.897	—

Pendant la même période, son émancipation relativement aux bons du Trésor, et l'augmentation incessante de ses disponibilités ont permis à la Caisse de consentir avec une certaine ampleur des financements aux corps administratifs, contribuant ainsi fortement à l'œuvre des municipalités :

Montants autorisés

1925-26	22.050	contos
1926-27	39.720	—
1927-28	40.010	—
1928-29	21.077	—
1929-30	71.677	—

Soldes débiteurs des corps administratifs

30 Juin 1926	42.026	contos
30 — 1927	76.522	—
30 — 1928	102.339	—
30 — 1929	120.005	—
30 — 1930	126.586	—

La Caisse a pu consentir des prêts pour la conversion d'emprunts antérieurs faits à des taux d'intérêt plus élevés.

Nous allons étudier maintenant l'évolution du compte-courant de l'Etat à la Caisse Générale des Dépôts de 1928 à 1936.

(En milliers de contos)

1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
584	590	193	250	371	247	148	28	36,5

Par conséquent, de 1928 à 1936, la différence en moins a été de 547.500 contos. De 1930 à 1932, le compte-courant a augmenté par suite du transfert par l'Etat à la Caisse d'une grande partie de son crédit sur la « Banco Ultramarino » ; cette banque a été habilitée à prendre l'opération avec des disponibilités résultant de la remise au Trésor de titres de la dette publique en portefeuille. Il y a eu ainsi une régression dans la dette à la Caisse, dette consolidée par la remise de titres ; de là vient une grande partie de l'augmentation du solde débiteur dans le compte-courant.

Un autre élément important de la dette flottante extérieure était constitué par les soldes débiteurs des comptes-courants avec les banquiers, soit du pays, soit de l'étranger.

La dette à l'étranger représentait principalement les comptes débiteurs du Portugal à Londres à la Midland Bank et chez Baring Brothers and Co :

(En millions d'escudos)

	1928	1929	1930	1931	1932
Bons du Trésor	26,2	9,7	7,6	7,8	—
Baring Brothers	24,2	—	—	—	—
Midland Bank	96,7	—	—	—	—
	147,1	9,7	7,6	7,8	—

Comme on le voit d'après le tableau, les soldes débiteurs ont été complètement supprimés à partir de 1931 et remplacés par des soldes créditeurs à la Banque du Portugal et dans les banques étrangères, comme l'indique le tableau ci-dessous :

(en milliers de contos)

	1928	1930	1934	1935	1936
Soldes créditeurs à l'Etranger	34	121	262,4	266,1	375,8
Soldes créditeurs à la Banque du Portugal	34	4	107,8	361,5	235,5
Dépôt au Banco Nacional Ul- tramarino	—	—	19,9	19,9	19,9
	68	125	390,1	647,5	631,2

De 1928 à 1936, les soldes créditeurs du Portugal à l'Etranger ont été augmentés de 563.200 contos, somme appréciable.

Si nous résumons dans un tableau d'ensemble les fluctuations de la dette flottante de 1928 à 1936, nous arrivons aux résultats suivants :

	1928	1930	1934	1935	1936
Bons du Trésor ordinaires.....	1246	1011,8	11,2	0,8	—
Bons du Trésor or.....	27	7,6	—	—	—
Compte-courant à la Caisse Géné- rale des Dépôts	584	192,7	148,4	28,2	36,5
Circulation représentative des pertes sur le fonds de manœu- vre (1)	132	—	—	—	—
Dette extérieure	125	—	—	—	—
A déduire :	2114	1212,1	159,6	29	36,5
Soldes créditeurs des banques....	68	125	390,1	647,5	631,2
Dette	2046	1087,1	—	—	—
Solde créditeur	—	—	230,5	618,5	594,7

(1) Cette somme représente les pertes éprouvées dans l'acquisition de devises ; une fraction a été payée avec les bénéfices réalisés par la vente de ces dernières, tandis que le reste était englobé dans la dette de l'Etat à la Banque du Portugal.

La principale cause de diminution du solde du compte courant de l'Etat à la Caisse Générale des Dépôts provient de la remise à la Caisse de 270 millions d'escudos en obligations de l'emprunt 6,5 % or 1923 et par le paiement en espèces de près de 100 millions d'escudos.

La situation, telle qu'elle ressort du tableau précédent, est très claire et on conçoit parfaitement l'effort prodigieux que le Docteur Salazar a été tenu de faire pour éteindre en si peu de temps la dette flottante de son pays.

SECTION II

LA DETTE CONSOLIDÉE ET AMORTISSABLE

SOMMAIRE

La dette fondée, son augmentation par l'émission de nouveaux emprunts, sa diminution par les remboursements et conversions. — La Dette Fictive, annulation, titres disponibles. — Amortissement de la Dette Fondée, amortissements réalisés, ses résultats. — Conversions et remboursements, leur nécessité, leur utilité, les diverses conversions, les divers remboursements, résultats de ces opérations. — Les charges de la dette. — Résultats généraux obtenus, placement de titres, taux d'émission, emploi du produit net des titres, cote des titres.

La Dette Fondée est la dette consolidée et amortissable représentée par des titres en possession du public. On remarque à ce sujet une tendance contradictoire : d'une part, la dette est en augmentation par suite de l'émission de nouveaux emprunts et le placement de titres sur le marché, et d'autre part, en diminution par suite des diverses opérations de remboursement et de conversions effectuées.

Pendant l'année financière 1929-30, le Gouvernement a émis l'emprunt 6 3/4 % 1930 dit emprunt des Ports pour un montant de 100 milliers de contos, la première série, dite A. de l'emprunt de consolidation 6 1/2 % pour un montant de 100 milliers de contos, £ : 4.000.000 de l'emprunt 6 1/2 % 1923, décompté à 900 escudos par obligation de £ 10, soit 360 milliers de contos.

Pendant cette année, la Dette Fondée a donc augmenté de 560 milliers de contos.

En 1930-31, on a émis la deuxième série, dite série B, de l'emprunt 6 1/2 % 1930 de consolidation pour un montant de 100 milliers de contos.

En 1931-32, deux décrets du 18 septembre 1931 et du 22 avril 1932 ont autorisé l'émission des deux dernières séries, dites C. et D. de l'emprunt de consolidation pour un montant de 100 milliers de contos par tranche. Pendant la même année, un nouvel emprunt dénommé Chemins de Fer 1932-35 au taux de 6 % a été autorisé pour un montant de 129.730 contos, sur lequel 33.333 contos ont seuls été émis.

En 1932-33, on a émis la dernière tranche de l'emprunt de consolidation, dite série E. pour un montant de 100 milliers de contos.

Plusieurs décrets ont également autorisé l'émission de cinq séries : A. à E. du consolidé 5,5 % 1933 pour la somme de 500.000 contos.

Quant à l'emprunt des Chemins de Fer 1932-35 dont on avait placé 33.333 contos en 1931-32, une nouvelle tranche de 35.819 contos a été émise, dont 5.819 contos ont été remis à la Junte du Crédit Public pour procéder à la conversion de quelques fonds de Chemins de Fer.

Pendant l'exercice 1933-34, on a émis une nouvelle tranche de 31.948 contos de l'emprunt des Chemins de fer 1932-35. On a commencé également à émettre l'emprunt consolidé 4 1/2 % 1933 d'un montant de 500 millions d'escudos ; puis 778,5 millions d'escudos d'un nouvel emprunt consolidé 4 3/4 % 1934.

En 1934-35, on a émis un nouvel emprunt consolidé 4 % 1934 pour un montant de 500 millions

d'escudos et, enfin pendant l'exercice 1936, le consolidé 3 3/4 % 1936 pour un montant de 700 millions d'escudos.

En examinant la série de ces divers emprunts, on est frappé par la diminution constante du taux de leurs intérêts, signe indéniable de l'amélioration du crédit de l'Etat. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1930, on émettait un 6 3/4 % alors, qu'en 1936, le dernier emprunt a été placé à 3 3/4 % ; une telle amélioration est d'autant plus méritoire que dans beaucoup de pays, on constate au contraire aujourd'hui une aggravation du crédit public qui se traduit par l'émission d'emprunts à avantages multiples et à taux très élevés.

C'est cette diminution du taux d'intérêt qui rendra possible les diverses conversions pratiquées par SALAZAR et que nous étudierons plus loin.

L'émission de ces nombreux emprunts, liste à laquelle on peut ajouter la dette de Madère pour un montant de 9,9 milliers de contos, divers titres qui se trouvaient en possession du Trésor et qui ont été remis en circulation pour un montant de 481,4 milliers de contos, ainsi que le solde du compte-courant de l'Etat à la Caisse Générale des Dépôts, arrive à faire un total de 4.290,8 milliers de contos de 1928 à 1936.

Par contre, le ministre des Finances a procédé pendant la même époque à de nombreuses conversions et remboursements d'emprunts pour un montant de 1.939,7 milliers de contos, somme à laquelle il faut ajouter une somme de 402,3 milliers de contos représentant le solde de l'Etat à la Banque du Portugal et

la diminution de la dette flottante qui a été de 2.077,5 milliers de contos.

On trouve de la sorte, toutes déductions faites, un solde net de 128,7 milliers d'escudos représentant la diminution de la dette fondée pendant les années 1928 à 1936.

Le résultat le plus tangible de ces considérations est que le Portugal, pendant ces quelques années, a considérablement augmenté son crédit, ce qui lui a permis de faire un large appel aux capitaux de son pays pour améliorer son outillage public. Malgré ces nombreux emprunts, le montant total de la dette a diminué.

La *dette fictive de l'Etat* est la dette représentée par des titres en la possession du Trésor. Elle peut être constituée par des titres de la dette, en cautionnement ou disponibles, non destinés à être vendus ou placés sur le marché, des billets du Trésor émis en garantie de contrats et les titres d'emprunts émis, destinés à la vente, momentanément détenus par l'Etat.

Le Gouvernement s'est efforcé de procéder à la dépuración successive de cette dette qui défigure les comptes avec une valeur nominale qui, en fait, n'est pas due, et les intérêts, pour une somme beaucoup plus élevée que la partie effectivement dépensée.

Pendant l'exercice 1931-32, par suite de la signature le 19 juin 1931 d'un contrat entre l'Etat et la Banque du Portugal, l'Etat a pu libérer et faire annuler un billet du Trésor pour une valeur de

80.348.099 escudos, et un montant de 4.386.768.800 escudos de consolidé 2,1 %.

Après la fin de 1932-33, les derniers billets du Trésor qui avaient été émis en garantie de contrats, pour le montant de 27.911.330 escudos, sont rentrés au Trésor. Aucun autre billet portant la signature du Gouvernement Portugais ne se trouve en circulation.

Après avoir annulé les bons émis en garantie de contrats, le docteur SALAZAR s'efforça d'annuler les titres destinés au cautionnement en dépôt à la Banque du Portugal ou dans les banques étrangères.

Il existait des titres de l'emprunt consolidé 2,1 % chez MM. BARING Brothers à Londres, pour un montant de 95.400 contos ; ils garantissaient le crédit ouvert par MM. BARING Brothers soldé depuis 1929 ; ils se trouvent par suite libres et à la disposition du gouvernement depuis 1933.

Une autre somme de minime importance, 8.457 contos en titres de l'emprunt consolidé 2,1 % se trouvaient au Crédit Lyonnais à Paris, pour garantir le contrat de trésorerie passé avec cet établissement de crédit.

Ces différents titres ont été annulés par les soins du Trésor, de telle sorte qu'il ne reste plus aujourd'hui que les titres d'emprunts émis, disponibles, destinés ou non à la vente et par cela même provisoires ou constamment en possession du Trésor. Il reste un petit montant de 2.552 contos qui sert de cautionnement au Mont-de-Piété Général à un ancien emprunt de la Compagnie d'Ambaca ; ce dernier vestige du passé. d'après les comptes publics de l'année 1936 publiés par

le ministère des Finances, sera annulé à bref délai par la liquidation de cette compagnie et le paiement de la dette.

Au 31 décembre 1936, le Trésor possédait un lot de titres de la dette extérieure, 1^{re} et 3^e séries, conservé à titre de réserve et non destiné à la vente :

Première série : £ 979.300 ; 3^e série : £ 7.382.

A ce lot de titres, il faut ajouter les titres des emprunts que l'on émet et qui attendent le moment d'être mis sur le marché ; à ces derniers, il faut ajouter quelques titres d'emprunts entièrement placés mais qui reviennent au Trésor pour une raison ou pour une autre.

Au 31 décembre 1936, le Trésor possédait un lot de titres destinés à la vente :

	Contos
Consolidé 3 3/4 % 1936	234.007
Consolidé 4 % 1934	18.660
	252.667

Ces titres ne figurent en somme au compte du Trésor que comme un compte d'ordre ; ce sont des opérations qui seront régularisées plus tard, lorsque les titres seront placés dans le public.

En résumé, de même que la situation de la dette fondée a été améliorée, nous pouvons constater que celle de la dette fictive est également meilleure que lors de l'arrivée du docteur SALAZAR au ministère des Finances.

Afin de se faire une idée du mouvement général de la dette, il est nécessaire d'indiquer les réductions

qu'elle a subies du fait des amortissements effectués. Ces derniers peuvent être contractuels, c'est-à-dire résultant du simple accomplissement des clauses contractuelles inscrites dans le contrat d'émission de la dette amortissable, ou bien peuvent provenir de l'acquisition de titres sur le marché pour le compte de fonds spécialement destinés à amortir la dette. Ces fonds achètent en Bourse un certain nombre de titres et annulent ensuite les titres acquis. Ce dernier procédé correspond à peu près à la clause du rachat en Bourse au-dessous du pair que nous trouvons généralement dans les prospectus d'émission des principales sociétés françaises.

Le cours des obligations ou des actions étant actuellement anormalement bas, il arrive qu'un grand nombre de collectivités, en particulier les sociétés de chemins de fer, préfèrent acheter en Bourse des titres au-dessous du pair pour les annuler ensuite.

De la sorte, elles évitent le remboursement au pair par tirages au sort, plus onéreux, et soutiennent les cours de leurs titres en intervenant directement sur le marché.

Au Portugal, la dette amortissable intérieure et extérieure est administrée par un organisme spécial créé par le Ministère des Finances, appelé la « Junte de Crédit Public ».

D'après les indications publiées par cet organisme, en englobant les 53.768 contos convertis en rente perpétuelle et 2.425 en rente viagère en 1936, les amortissements réalisés au cours des huit et demi dernières années, se sont montés :

	Contos
Dette intérieure en escudos	71.116
Dette intérieure or : £ : 41.200 ..	4.532
Dette extérieure or : £ : 1.343.171	147.748
Total	223.396

Le calcul a été effectué sur la base de 110 escudos pour 1 £.

Il faut tenir compte également des amortissements réalisés par le Trésor à la Caisse Générale des Dépôts.

Au 30 juin 1928, l'Etat devait à la Caisse Générale des Dépôts, en dette amortissable, 76.725 contos ; de 1928 à 1936, il a contracté de nouveaux emprunts pour un montant de 96.291 contos et a pris à sa charge l'emprunt contracté par l'ancienne Junta Autonome des Installations Maritimes de Porto, pour un montant de 919 contos.

Par la conversion effectuée par le décret du 26 décembre 1936 que nous étudierons plus loin, les obligations 7 % 1921, 1922, 1923 et 1924 qui étaient à la charge de la Junta du Crédit Public, ont été annulées et on a augmenté en même temps la dette à la Caisse Générale des Dépôts de 23.639 contos, soit un total de 197.574 contos, auquel il faut soustraire un montant de 906 contos pour l'emprunt accordé à l'ancienne Junta Autonome des Installations Maritimes de Porto, qui est passé à la charge de l'administration des Ports du Douro et Leixoês. Le montant total de la dette à la Caisse Générale des Dépôts se trouvait ainsi porté à 196.668 contos.

Au 31 décembre 1936, le montant de la dette était de 172.718 contos. De la sorte, un amortissement de

23.950 contos a été réalisé par la différence entre 196.668 contos et 172.718 contos.

En même temps, le contrat de 1931 entre l'Etat et la Banque du Portugal réduisait la dette amortissable à la Banque du Portugal à 1.058.028 contos ; au 31 décembre 1936, elle était de 1.044.201 contos, soit un amortissement de 13.827 contos.

Nous résumons dans un tableau, les divers amortissements contractuels réalisés pendant la période de 1928 à 1936 :

	Contos
Junte de Crédit Public	223.396
Caisse Générale des Dépôts	23.950
Banque du Portugal	13.827
Total	261.173

On peut soustraire de cette somme le montant des titres convertis en rente perpétuelle ou en rente viagère qui s'est élevé à 56.193 contos, et on arrive à la somme importante de 204.980 contos.

Indépendamment des amortissements contractuels, fonctionne le fonds d'amortissement avec ses propres recettes, destiné soit à accélérer le mouvement d'amortissement d'emprunts amortissables, soit à amortir les emprunts consolidés. Pour connaître le montant des amortissements effectués par les ressources propres du Fonds de 1928 à 1936, il suffit de faire la différence entre la valeur nominale des titres qui constituaient ce fonds en 1928 et celle au 31 décembre 1936.

Les fonds d'amortissement généraux et spéciaux et le Fonds d'amortissement étaient constitués par :

en 1928 ...	£ 11.314	Contos 19.207
en 1936 ...	£ 306.351	Contos 17.149
	£ 295.037	Contos 2.058

En réduisant la livre en escudos au change de 110 escudos, on obtient 32.454 contos, ce qui nous donne une augmentation du Fonds ou une diminution de la dette de 1928 à 1936 de 30.396 contos.

Pour avoir un chiffre exact, il convient d'ajouter à ce montant les 26.826 contos de titres de 2,1 % appartenant au Fonds et annulés en 1936. On obtient ainsi la somme de 57.222 contos qui représente la totalité des amortissements réellement effectués par ce moyen pendant la période en question.

Telles sont les règles générales appliquées par SALAZAR en matière d'amortissement. Là encore, il a accéléré la procédure normale des amortissements contractuels par la création de Fonds d'amortissement spéciaux chargés d'accélérer ces derniers.

Devant l'amélioration sans cesse croissante de la situation financière, SALAZAR procéda à de nombreux remboursements et conversions de dettes pour assainir définitivement le marché.

Nous ne pouvons mieux faire ici, que de citer les termes mêmes du Docteur SALAZAR dans l'extrait du rapport 1934/35 approuvant le budget de l'année en cours.

« Tous ceux qui s'occupent de matières financières dans ce pays et qui ont eu l'occasion d'étudier la composition de notre dette, n'ont pas cessé de faire des

appréciations conformes à ce point de vue, en exprimant des désirs identiques. La dévaluation de la monnaie, en 1931, avait rendu nécessaire le remplacement des titres de valeur moindre assez courants chez nous ; par ailleurs, l'intérêt public conseillait l'abandon du taux d'intérêt trop bas qui provoquait, par suite des cotations infimes, le discrédit de l'Etat.

On y a porté le remède au moyen d'opérations successives de conversion, quelques unes n'ayant d'autre objet que de régulariser la dette, et d'autres étant destinées à profiter, au bénéfice du Trésor, de la diminution du taux d'intérêt de l'argent sur le marché ».

Il fallait également mettre un terme à la variabilité exagérée des types d'emprunts, du taux d'intérêt et des valeurs nominales.

C'est dans ce but que le décret n° 19.925 du 22 juin 1931 a prescrit la conversion volontaire des emprunts 3 % 1905, 4 % 1888, 4 % 1890 et 4,5 % 1888 et 1889. Aux termes du même décret, cette conversion a été rendue obligatoire par le décret N° 20.870 du 11 février 1932, parce qu'elle a été acceptée par la plus grande partie du capital à convertir.

Les titres des quatre emprunts ont été remplacés par des titres de l'Emprunt de Consolidation 6 1/2 %. Ces opérations se sont poursuivies, et au 31 décembre 1936, elles étaient presque complètement terminées, comme l'indique le tableau ci-dessous, qui comprend le solde des titres qui n'avaient pas encore été présentés à la conversion à fin 1936 :

	Obligations en circulation au 31-12-1936	Obligations en circulation au 30-6-1931
3 % 1905	20.639	240.422
4 % 1888	1.801	53.478
4 % 1890	117	25.517
4 1/2 % 1888-89	1.204	194.064

Il s'agit d'un solde insignifiant, surtout si nous tenons compte de la valeur moindre des obligations. Les obligations 3 % 1905 avaient une valeur nominale de 10 escudos et elles arrivèrent à être cotées au-dessous de 5 escudos. Leur valeur minime et leur rapport insignifiant, ainsi que leur éparpillement dans le pays, expliquent le nombre aussi élevé d'obligations en circulation au 30 juin 1931.

Dans le même ordre d'idées, le décret N° 20.878 du 13 février 1932 a autorisé également la conversion des emprunts 4 1/2 % 1903-05 et 5 % 1909 en obligations du nouvel emprunt des chemins de fer 6 % 1932-35.

Les porteurs de ces titres n'ayant aucun motif pour ne pas accepter la conversion, celle-ci se trouvait presque entièrement terminée au 30 juin 1933, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Fonds	Obligations à convertir au 30-6-32	Valeur nominale (en escudos)	Obligations converties au 30-6-1933	Valeur nominale	Obligations restant à convertir
4 % 1903-05	30.574	2.751.660	23.059	2.075.310	7.515
5 % 1909 ..	50.883	4.070.640	46.833	3.746.640	4.050

Enfin, au 31 décembre 1936, il ne restait plus à convertir que 1.436 obligations de l'emprunt 4 1/2 % 1903-05 et 357 obligations de l'emprunt 5 % 1909. Sur ce montant, il faut tenir compte des titres égarés ou adirés.

Dans le même but de simplification de la dette publique, on a donné pendant l'année financière 1931-32 une grande impulsion à la transformation des fonds consolidés et amortissables en certificats de la dette inscrite. C'est ainsi qu'on a émis 4.013 de ces certificats, dont 3.268 représentent plus de 138.158 contos de dette consolidée, et 745 certificats représentent 250.553 contos.

Une bonne partie de la dette a été ainsi représentée par un petit nombre de titres.

Cette opération est actuellement complètement terminée.

L'étape suivante devait être fournie par la conversion de l'emprunt or 6 1/2 % 1923. Cet emprunt a été converti en un nouveau fonds consolidé 4 3/4 %. Les modalités pratiques de cette opération ont été les suivantes : pour chaque titre de £ 10, £ 50, et £ 100 du fonds 6 1/2 % converti, les porteurs ont reçu un titre du nouveau fonds 4 3/4 % de 1,5 et 10 obligations représentant un capital de Escudos 1.100, 5.500 et 11.000.

Les détenteurs de titres devaient demander l'échange de leurs titres au siège de la « Junta do Credito Publico », à Lisbonne, à partir du 1^{er} mai 1935.

Les titres présentés à l'échange devaient être remis jouissance coupon n° 44 attaché.

Les opérations de conversion étaient complètement terminées au 31 décembre 1936.

Enfin, par décret N° 23.865 du 17 mai 1934, le Gouvernement convertit, à partir de juin 1934, l'emprunt consolidé intérieur 2,1 %, anciennement 3 %.

La majeure partie de ces obligations, avait été déposée en garantie d'avances. Une partie de l'emprunt (4.396,5 millions d'escudos au 30 juin 1930) a été retirée et annulée pendant l'exercice 1930-31, de sorte que le solde nominal était de 442,1 millions, dont 133,4 millions détenus par le Trésor. A la fin de 1934-35, on a annulé pour 146 millions d'escudos de titres qui étaient détenus par le Fonds d'amortissement. Un montant de 184,9 millions d'escudos a été converti en obligations 4 1/2 % 1933 et 93,8 millions d'escudos ont été transformés en rentes perpétuelles.

Au 31 décembre 1936, il ne restait à présenter à la conversion que 11.835.834 escudos.

En dehors des nombreuses conversions que nous venons d'étudier, le Gouvernement a procédé également, pour alléger les charges de sa dette publique, à de nombreux remboursements.

C'est ainsi que le décret N° 24.556 du 17 octobre 1934 a prévu le remboursement de la totalité de l'emprunt 6 3/4 % 1930, dit emprunt des Ports, dont la valeur nominale était de 100.000 contos.

Au 31 décembre 1936, il ne restait à rembourser qu'un solde de 1.056.500 escudos.

De même, un décret du 13 mai 1935 a prévu le remboursement de l'emprunt des Chemins de Fer 6 % 1932-35.

En échange des titres de l'emprunt des Chemins de fer 6 %, accompagnés de la feuille de coupons et du coupon au 1^{er} janvier 1936, la « Junta de Credito Publico » paye aux porteurs respectifs le montant

correspondant à la valeur nominale du titre, plus le montant du coupon échu.

Les titres entre les mains du Trésor ont été annulés. Au crédit du budget général de l'Etat, l'Etat a inscrit les sommes nécessaires, et, en contre-partie, il pourra faire entrer en ligne de compte le produit de la vente de titres provenant d'autres émissions.

Sur un montant total de 101.152.000 escudos émis, il ne restait au 31 décembre 1936 qu'un solde de 427.000 escudos à rembourser.

Enfin, les décrets-lois des 27 août et 30 novembre 1936 ont prévu l'amortissement anticipé et le remboursement obligatoire de l'emprunt 6 1/2 %, dit emprunt de consolidation.

L'opération ordonnée par les décrets sus mentionnés s'est dédoublée pratiquement dans les trois modalités suivantes : remboursement, conversion ou échange, et placement de titres de l'emprunt 3 3/4 % 1936.

Une partie des porteurs a préféré le remboursement ou le rachat simple, afin de chercher d'autres applications ou de se procurer divers fonds de la dette publique.

On a présenté à la conversion ou à l'échange par des titres de 3 3/4 % 1936, des titres de 6 1/2 % pour une valeur de 39.595.108 escudos.

Pour compléter les opérations de conversion ou d'échange, on a reçu des porteurs une somme pour une valeur de 745.268 escudos. Cette valeur correspond rigoureusement à la recette provenant du placement des titres.

D'après les renseignements fournis par la « Junta de Credito Publico », le solde non encore présenté à la

conversion se trouvait réduit à 11.690.500 escudos au 31 mars 1937.

Pour résumer ces diverses opérations, nous établissons ci-dessous un tableau d'ensemble des diverses conversions effectuées (en contos) :

Fonds	Obligations à convertir	Valeur nominale	Obligations converties	Valeur nominale	Diminution des obligations nominal	du capital
3 % 1905 ..	240.373	2.404	219.734	2.197	481.660	7.488
4 % 1888 ..	53.469	1.203	51.668	1.163		
4 % 1890 ..	25.517	2.297	25.400	2.286		
4,5 % 1888-9	194.064	17.466	192.859	17.357		
4,5 % 1903-5	30.574	2.752	29.138	2.622		
5 % 1909 ..	50.883	4.071	50.526	4.042	75.638	1.033
6,5 % 1923 .	707.793	778.572	707.793	778.572		
3 % consolidé	201.111 (1)	442.043	162.578 (1)	145.971 (2)	100.302	341.234
				188.067 (3)	(5)	
				96.170 (4)		

Il est facile de se rendre compte par ce bref exposé que toutes ces diverses mesures de conversions et de remboursements ont eu deux effets principaux : tout d'abord, celui d'opérer dans la dette portugaise une grande réduction du nombre de titres. C'est un effort de simplification notoire qui a été introduit dans ce domaine; l'unification des emprunts multiples semblait nécessaire.

D'autre part, il en est résulté également une grande diminution du capital nominal, et en même temps, dans la plupart des cas, une réduction appréciable du taux d'intérêt.

(1) Ces chiffres n'indiquent pas le nombre d'obligations, mais bien celui des titres de diverses espèces qui les représentaient.

(2) Annulé.

(3) Converti en 4,5 1933.

(4) Converti en rente perpétuelle.

(5) Cette diminution résulte de la différence entre les quantités de titres de différentes espèces qui se trouvaient en circulation et la quantité d'obligations qui les ont remplacés.

Les conditions du marché financier se sont nettement améliorées depuis l'arrivée de SALAZAR, puisqu'en 1930, on émettait pour les travaux des Ports, un emprunt de $6 \frac{3}{4}$, alors que le dernier emprunt consolidé de 1936, l'était au taux de $3 \frac{3}{4}$ %.

En passant à l'examen des charges de la dette publique pendant la période de 1928 à 1936, on remarque que les conversions opérées, les amortissements extraordinaires, la baisse des taux d'intérêt, ont produit, malgré le renforcement du fonds d'amortissement, des réductions appréciables dans les intérêts.

Il semble évidemment difficile d'obtenir encore de nouvelles diminutions d'intérêts, même s'il s'avère possible, dans les années qui vont suivre, de réduire encore le capital nominal de la dette, car il sera nécessaire d'avoir recours à de nouveaux emprunts destinés au plan de reconstruction économique à exécuter pendant cette quinzaine d'années.

Nous résumons dans le tableau ci-dessous les charges effectives par catégorie de dette durant ces dernières années (en contos) :

Il est facile de constater, d'après le tableau schématique ci-dessus, que malgré l'émission de nombreux emprunts, les charges de la dette publique ont diminué de 326.291 contos en 1928-29 à 277.620 contos en 1936.

L'exercice 1934-35 comprend dix-huit mois, mais la comparaison avec les années antérieures et avec 1936 ne peut se faire qu'en réduisant la dépense de $\frac{2}{3}$, ce qui donne 295.000 contos, contre 277.000 en 1936 et 298.000 en 1925-26.

Il peut y avoir d'une année à l'autre de petites

	1925-26	1927-28	1928-29	1930-31	1931-32	1932-33	1933-34	1934-35 (18 mois)	1936
Dette consolidée	30.375	36.558	27.729	67.327	63.757	60.413	93.425	129.886	95.765
Dette amortiss. intér.									
En titres	5.257	6.455	6.679	16.438	35.657	37.511	52.166	75.333	39.767
A la Caisse Gle d. Dép.	2.893	3.796	6.599	8.625	9.225	11.843	14.295	21.864	14.922
A la Banque d. Portugal	4.991	4.992	13.252	15.303	2.653	5.279	5.259	7.886	5.241
Divers	476	411	411	155	155	155	215	315	210
Extérieure	109.456	102.047	99.577	99.575	109.627	109.959	108.112	162.372	110.967
Dette flottante	144.671	144.019	139.122	64.227	65.030	43.644	9.310	4.681	2.685
Charges diverses	456	4.368	747	4.647	3.429	934	523	11.613	8.063
	298.575	302.646	294.116	276.297	289.533	269.738	283.305	433.950	277.620
Dette de guerre		26.725	32.175	35.350					
TOTAL	298.575	329.371	326.291	311.647	289.533	269.738	283.305	433.950	277.620

différences provenant de l'irrégularité du recouvrement des intérêts des titres en possession du Trésor ou d'erreurs dans le classement des intérêts encaissés pour chaque espèce de dette.

Il nous reste maintenant à étudier brièvement quels ont été les résultats obtenus par la politique financière du Docteur SALAZAR, en ce qui concerne la dette publique.

Tout d'abord, un appel important a été demandé à l'épargne publique, soit par souscription publique, soit par vente directe sur le marché, soit par remise de titres à la Caisse Générale des Dépôts et à la Banque du Portugal.

Les taux d'émission ont, en général, été favorables ; en effet, comme nous l'avons déjà fait remarquer, les émissions publiques placées à 6 1/2 % en 1930 voyaient leurs titres placés en 1936 au taux de 3 3/4 %, signe certain d'amélioration du crédit public.

Le produit net des titres a été employé d'une manière fort judicieuse, soit pour les dépenses nécessaires à la mise en valeur du pays, soit à l'amortissement extraordinaire de la dette, soit enfin au remboursement de la dette flottante.

D'une manière générale, on peut dire que les émissions d'emprunts n'ont pas pesé défavorablement sur la formation de nouveaux capitaux : il a été fait des émissions d'actions et d'obligations exigées par le développement économique et par quelques grandes entreprises, et en dehors de cela, les dépôts dans les Banques et Caisses d'Epargne ont augmenté tous les ans dans de fortes proportions :

(En milliers de contos)

	1932	1933	1934	1935	1936
Dépôts	2.988,8	3.187,5	3.642	3.661	3.946

Les dépôts comprennent principalement les dépôts à la Caisse Générale des Dépôts, à la Banque du Portugal et dans les établissements de crédit en général.

Enfin, le crédit croissant de l'Etat sur les marchés intérieurs et extérieurs, ainsi que la baisse du taux d'intérêt ont eu une répercussion sur la cote des titres. Celle-ci a fait preuve d'une hausse presque continuelle pour le plus grand avantage des porteurs, dont beaucoup ont dû en profiter largement. Le rapport net des titres est déjà inférieur à 4 % ; la dernière émission s'est effectuée à 3 3/4 % nominal, le 3 % ayant été le seul titre d'un taux inférieur ; c'est pourquoi il a été aussi le seul dont la cote se trouve un peu éloignée du pair. Les titres restants, selon les taux, se trouvent pratiquement au pair ou au-dessus.

Nous pouvons vérifier ces quelques considérations sur le tableau ci-dessous.

Nous rappelons qu'au Stock Exchange de Londres, les obligations sont toujours cotées en pourcentage :

		Cours au 31 décembre				
		4 3/4 %	5 1/2 %	4 1/2 %	4 %	3 3/4 %
		consolidé	consolidé	consolidé	consolidé	consolidé
		1 oblig. :	1 oblig. :	1 oblig. :	1 oblig. :	1 oblig. :
		1.100 esc.	1.000 esc.	1.000 esc.	1.000 esc.	1.000 esc.
1932	Fonds extérieur					
	à Londres					
1933	1 ^{re} série	58 1/2	63 1/4			
	3 ^e série					
1934	1 ^{re} série	69 1/2	73	1.059	922,50	
	3 ^e série	74 1/2	79	1.050	988	920
1935	1 ^{re} série	77 1/4	77 1/2	1.134	1.085	1.005
	3 ^e série					945
1936	1 ^{re} série	83	83 1/2	1.173	1.113	1.042
	3 ^e série					998
						964

On constate facilement par ce tableau qu'au 31 décembre 1936, les principaux emprunts se trouvaient au-dessus du pair, sauf le consolidé 3 3/4 % qui vient d'être introduit à la Bourse de Lisbonne.

CHAPITRE VI

LA RÉFORME MONÉTAIRE

SECTION I

LA STABILISATION DE L'ESCUDO

SOMMAIRE

Conditions générales nécessaires, conditions nationales, conditions internationales. — Historique de la circulation fiduciaire. — La technique de la stabilisation, la quantité de monnaie, la réserve, évolution de la valeur de l'escudo. — Examen des résultats obtenus.

Une partie du travail de réorganisation économique et financière auquel la plupart des pays se sont livrés au cours de ces dernières années, a eu pour but de porter remède aux troubles causés par la guerre au régime des Banques d'émission et à la circulation monétaire.

Au Portugal, le Docteur SALAZAR devait également s'attacher à cette grande œuvre. — Pour la mener à bien, un certain nombre de conditions devaient être établies. Dans cet ordre d'idées, nous pouvons suivre le Comité Financier de la Société des Nations qui a émis un certain nombre de postulats : pour stabiliser la monnaie et la convertir ultérieurement en or, la condition primordiale est l'équilibre budgétaire.

Il faut également s'abstenir complètement d'émettre du papier monnaie au-delà des besoins du

change. Ces deux conditions constituent un pur problème financier. Nous avons vu dans les développements antérieurs qu'elles étaient réalisées au Portugal en 1930.

Il fallait aussi que les Banques d'émission soient indépendantes du gouvernement dans toute la mesure du possible, et que leur actif soit assaini au moyen de l'amortissement graduel et progressif de la dette de l'Etat. Par contre, pour les Banques d'émissions, il fallait réaliser la réforme statutaire de la seule Banque du pays qui jouisse du privilège d'émission, la Banque du Portugal. Le gouvernement a réglé ce problème en même temps que la stabilisation de la monnaie.

Il était nécessaire de stabiliser la valeur de la monnaie nationale par rapport à l'or, sur une base correspondant à la situation économique du pays. Un point d'équilibre devait être atteint, problème délicat à résoudre : il ne fallait pas en effet stabiliser la monnaie nationale à un point trop élevé, car dans ce cas, on s'exposerait à voir dans l'avenir la monnaie attaquée et on porterait préjudice aux exportateurs qui ne pourraient pas exporter leurs produits à l'étranger si la valeur de leur monnaie était trop élevée par rapport à celles des autres pays.

D'un autre côté, il ne fallait pas fixer à la monnaie nationale, une valeur trop faible, car dans ce cas le marché national serait rapidement inondé de produits étrangers, qui viendraient concurrencer l'économie du pays ; le gouvernement dans ce cas, serait obligé de se protéger par une élévation massive des droits de douane.

Pour arriver à ce point d'équilibre, des facteurs nombreux et complexes devaient être pris en considération.

Enfin, la dernière condition posée par le comité financier de la Société des Nations visait l'obtention d'emprunts-or, pour contre-balancer la circulation fiduciaire et pour développer la richesse publique.

La solution monétaire devait, tout en consolidant l'œuvre financière intérieure, favoriser la politique de l'argent abondant et à bon marché, pour permettre au Trésor de mener à bien les opérations entreprises par lui et de poursuivre l'œuvre nécessaire pour l'outillage du pays.

En dehors de toutes ces conditions strictement propres au Portugal, il existait des conditions internationales qui devaient s'avérer favorables. Le monde entier se trouvait en 1931 dans une période de baisse des prix, ce qui devait favoriser toute manipulation monétaire. C'est ce facteur important joint évidemment à beaucoup d'autres, qui a permis à l'Angleterre qui avait suspendu l'étalon-or en septembre 1931, de réussir sa dévaluation. Par contre, quelques années plus tard, en octobre 1936, la France, poussée il est vrai par les circonstances, devait procéder à un alignement monétaire qui ne semble pas avoir produit les fruits que l'on en escomptait, par suite, en partie, de la hausse des prix mondiaux qui a commencé à se faire jour en 1936 et qui s'est amplifiée dans les premiers mois de 1937.

Au début de 1931, les conditions extérieures semblaient favorables. Comme nous l'avons dit le monde se trouvait dans un cycle de baisse des prix et le mar-

ché international, au printemps 1931, était caractérisé par l'aisance monétaire : c'est ainsi que le taux d'es-compte était de 2,1/2 % à la Banque d'Angleterre, 2 % en France, et 1,1/2 % à New-York.

Enfin, le facteur, qui à notre avis, devait avoir le rôle primordial était le facteur psychologique, le retour de la confiance publique. Le peuple portugais depuis un siècle environ avait vu sa situation financière empirer de jour en jour, les finances étaient gérées sans esprit de suite et les capitaux avaient petit à petit, pris la fuite à l'Etranger. Or depuis quelques années, comme sous le coup d'une baguette magique, la situation se retourne brusquement : les budgets sont en excédent, la dette flottante diminue progressivement. Automatiquement le baromètre de la confiance apparaît : les dépôts augmentent rapidement à la Caisse Générale des Dépôts, et l'argent, qui devient plus abondant par suite de son introduction dans le circuit économique, se fait moins cher. Ce sont tous ces signes qui ont démontré que petit à petit le Portugal renaissait à la vie.

Telles sont, brièvement dégagées, les principales conditions à la fois techniques et psychologiques, qui devaient présider à la stabilisation de la monnaie.

Avant le décret-loi N° 19.869 du 9 juin 1931 portant réforme monétaire, la monnaie d'or avait disparu depuis le décret du 9 juillet 1891 et la circulation portugaise était constituée par des billets inconvertibles de la Banque du Portugal et par la monnaie subsidiaire émise par l'Etat.

Le montant des billets en circulation, déterminé dans les contrats successifs de l'Etat avec la Banque, a

été fixé beaucoup plus en harmonie avec les besoins du Trésor qui en absorbait toujours la plus grande partie que d'accord avec les besoins du Trésor, qui en absorbait toujours la plus grande partie, que d'accord avec les besoins de l'économie du pays.

La limite primitive de 27 millions d'escudos imposée à la circulation fiduciaire a été élevée à 31,5 millions en octobre 1891, 40,5 millions en décembre de la même année, à 54 millions en avril 1892, à 63 millions en juin 1893 et à 72 millions en septembre 1897. Cette limite est restée invariable jusqu'au mois d'octobre 1910, date à laquelle on l'a de nouveau élargie par la concession faite à la Banque, de doubler le montant des billets représentatifs de l'encaisse-argent.

Par le décret du 26 Août 1914, le maximum de la circulation a été porté à 120 millions et en juin et en décembre 1916, il a été élevé respectivement à 145 et 200 millions.

Le contrat du 28 avril 1918, qui établit un système différent de relations entre l'Etat et la Banque, a créé deux espèces de circulation : l'une destinée au service de l'Etat, et l'autre, réservée aux besoins commerciaux de la Banque. La circulation de l'Etat, y compris les emprunts antérieurs à 1918, s'est élevée à 1.325 millions d'escudos et celle, réservée à la Banque, à 160 millions.

Le contrat du 21 juillet 1926 a encore augmenté la circulation de l'Etat, de 125 millions et celle de la Banque, de 200 millions.

La Banque voit que ses propres disponibilités diminuent au fur et à mesure que la circulation et que la monnaie se déprécie, d'où il s'ensuit que son action

sur le marché n'est plus prédominante et qu'elle n'y exerce même plus aucune influence.

Les décrets du 21 octobre 1922 marquent le commencement d'une nouvelle politique des changes : on intervient sur le marché des devises, surtout à partir de la seconde moitié de 1924, grâce aux disponibilités du « Fonds de maniement » et des soldes or du gouvernement à l'étranger, fortement renforcés par suite de l'opération de la vente de l'encaisse-argent.

Les budgets publics et privés étaient basés sur une monnaie qui n'a pas la valeur qu'on lui attribue ; il importait donc d'établir un autre étalon monétaire et de l'entourer de toutes les garanties qui, à l'avenir, rendront sûre, la stabilité de sa valeur légale.

Le premier problème à résoudre était celui de la circulation fiduciaire. Tout d'abord le Docteur SALAZAR a établi le principe de l'unité. Il était en effet inadmissible de continuer à distinguer la circulation émise au profit de l'Etat et la circulation privée de la Banque. Les billets revêtus de la signature de la Banque d'émission ne peuvent pas se distinguer les uns des autres.

En ce qui concerne la composition de la circulation, il fallait en retirer les billets de valeur inférieure et la compléter au moyen de pièces d'argent indispensables aux petits paiements.

En effet, les billets de la Banque du Portugal de 2 1/2, 5 et 10 escudos remplissaient les fonctions qui appartenaient autrefois à la monnaie métallique.

C'est pour cette raison que l'article 3 du décret du 9 juin 1931 stipule qu'en remplacement des billets de

la Banque du Portugal de 2 1/2, 5 et 10 escudos, lesquels seront retirés de la circulation avant le 31 décembre 1933, date à laquelle ils cesseront d'avoir cours légal, on frappera pour le compte de l'Etat des pièces d'argent de la valeur nominale de 2 1/2, 5 et 10 escudos,

Les pièces d'argent émises ne pouvaient entrer en circulation que par l'intermédiaire de la Banque du Portugal et sur la demande de celle-ci.

Le problème le plus délicat à résoudre était celui des limites de la circulation. Il fallait lui fixer une limite supérieure, indépendante de la réserve, sans préjudice de l'obligation de retenir constamment la circulation dans les bornes indirectement déterminées par la réserve.

Cette limite pourra toutefois être augmentée d'accord avec le gouvernement et dans la mesure des besoins de l'économie nationale.

Pour déterminer cette limite, il a fallu prendre en considération les limites en 1931, la circulation effective, les besoins propres de la Banque du Portugal et les besoins généraux de la circulation.

La présente limite de circulation est déterminée par le montant de la dette de l'Etat, soit 1.530 millions d'escudos, par la circulation propre de la Banque, soit 395 millions, et encore par le montant qui pourra être nécessaire pour faire l'acquisition de devises d'exportation, c'est-à-dire par 1.925 millions, plus le montant émis pour représenter les devises. La limite de la circulation fiduciaire a ainsi été fixée à 2.200 millions d'escudos.

Toutefois, la Banque pourra émettre des billets au-dessus de la limite fixée sous réserve que l'excédent

soit entièrement couvert par de l'or monnayé ou en lingots.

Une des questions fondamentales de l'organisation fiduciaire, est celle de la proportion entre la réserve-or et le montant de la circulation des dépôts et des autres engagements à vue, de l'institut d'émission.

Des observations intéressantes ont été présentées dans ce sens par la Délégation de l'or du Comité Financier de la Société des Nations. Cet organisme a décelé quelques changements importants qui se sont produits dans ce domaine depuis la guerre.

Dans presque tous les pays, les pièces d'or ont été retirées de la circulation et presque tout l'or monétaire a été concentré dans les Caves des Banques Centrales.

En conséquence, à l'obligation pour les Banques Centrales, de convertir leurs Billets en pièces d'or, a été substituée dans la plupart des pays, l'obligation de les convertir soit en lingots d'or, soit en devises or étrangères, soit en l'une ou l'autre de ces valeurs à leur choix.

Les Banques qui jouissent de cette facilité ont coutume d'avoir dans leur réserve des créances sur certains centres monétaires internationaux, principalement sur Londres et New-York, créances dont le montant s'élève à des sommes souvent considérables.

Dans la plupart des cas les réserves totales exigées par la nouvelle législation sont définies comme devant représenter un pourcentage déterminé du total des billets en circulation, ou du total des billets, plus les engagements à vue de la Banque Centrale.

La Délégation de l'or a émis également un certain nombre de règles. En particulier, il est nécessaire

d'adopter un pourcentage de réserve plus rigide qu'autrefois, car toute baisse de la réserve tend à déterminer une contraction plus grande de la circulation et du volume des crédits bancaires, ce qui oblige les Banques à avoir une réserve supérieure au minimum légal.

Le Docteur SALAZAR s'est inspiré de tous ces principes généraux pour déterminer la proportion de la réserve. Il a constaté que d'une façon générale les augmentations en masse de la circulation, pour le service de l'Etat, pour le paiement des déficits ou pour l'aide financière de celui-ci à des entreprises, ont produit une dépréciation de la monnaie circulante et une aggravation des changes. Une modeste masse de devises de £ 2.000.000 à £ : 3.000.000, constamment mobilisable, combinée avec une bonne politique financière et une prudente politique de crédit, est suffisante pour approvisionner le marché, pour maintenir l'équilibre et pour assurer la stabilité de la valeur du papier-monnaie.

C'est en tenant compte de tous ces éléments que le décret du 9 juin 1931 a fixé à la réserve or de la banque d'émission, le pourcentage minimum de 30 % du montant de la circulation, des dépôts et des autres exigibilités à vue.

La constitution de cette réserve a également été prévue ; elle est composée de métal monnayé ou de lingots, de devises sur des pays étrangers à monnaie solide et, à titre supplémentaire, au moyen des effets-or étrangers facilement réalisables.

Le décret admet également, à titre provisoire, qu'une partie de la réserve, qui ne pourra jamais

excéder 22 % du total, pourra être représentée par des obligations-or de la dette extérieure appartenant pour la plupart au « Fonds d'amortissement et de réserve » déjà en possession de la Banque et définitivement remise à celle-ci au moment de la réforme.

Ce sont des titres de premier ordre qui peuvent être vendus au fur et à mesure, sans aucune perturbation des cotes, car on donne un délai suffisant pour cette vente dont le produit se destine à l'achat de titres étrangers.

Une fois la réforme faite, la Banque devra avoir une réserve-or supérieure à 750 millions d'escudos, ce qui représente 39,4 % pour la circulation de 1931, qui était d'environ 1.900 millions d'escudos ; 36,5 % pour la même circulation, majorée de 150 millions des engagements à vue ; 34 % pour la limite maximum de la circulation, 2.200 millions d'escudos et 31 % pour cette dernière circulation majorée de 200 millions des engagements à vue.

L'escudo actuel représente à peu près la vingt-quatrième partie de la valeur correspondante au poids d'or que la réforme de 1911 lui avait attribuée. En effet au titre de la loi monétaire de 1911, l'unité monétaire était l'escudo or, au titre de 900/1000 et pesant 1,8065 grammes. L'escudo-or nouveau, au titre de la loi monétaire de 1931, a le poids de 0,0739 grammes au titre de 900/1000.

Les souverains et les demi-souverains anglais, de 7,98805 grammes et 3,99402 grammes, au titre de 916 2/3/1000 continuent à avoir cours légal, leur valeur étant, respectivement de 110 et de 55 escudos.

Le Docteur SALAZAR a pensé qu'il était préférable

d'utiliser dans la comptabilité, l'escudo avec la valeur qu'il possède aujourd'hui, que d'entreprendre une réforme pour le ramener à son niveau ancien de 1911, ou bien, pour lui rendre son ancien poids tout en changeant son nom. Dans les deux cas, les difficultés auxquelles il faudrait faire face pour transformer les habitudes de la vie économique de tous les jours et pour y ajuster les prix, seraient si grandes qu'elles feraient perdre de vue les avantages qu'on pourrait trouver dans une unité monétaire d'une valeur plus élevée.

Aussitôt la réforme publiée et le contrat avec la Banque du Portugal passé, c'est à la Banque du Portugal qu'a appartenu l'obligation de maintenir la valeur légale de la monnaie. A cet effet, la Banque a été pourvue des réserves nécessaires et des moyens suffisants pour pouvoir réaliser une politique de crédit sur le marché national des fonds.

Nous constatons par les explications précédentes que le Portugal a adopté le « gold exchange standard », c'est-à-dire que les billets de banque sont échangeables contre des devises-or.

Cette réforme monétaire a eu d'heureux résultats sur l'économie générale du pays. Comme l'indique le bulletin de la Banque du Portugal, elle a produit ses effets d'abord sur la monnaie et le crédit.

La totalité des moyens de paiement comprenant les billets en circulation et les dépôts dans les banques et les caisses d'épargne s'est accrue de 1930 à 1932 de 20 % ; restée stationnaire de 1932 à 1933, elle s'accrut en 1935, de 32 % sur le chiffre de 1931.

La variation est due presque uniquement au mou-

vement des dépôts et, à partir d'août 1934 à l'augmentation des dépôts et de la circulation des billets. Dans le même temps, les crédits accordés par les Banques de 1931 à 1934 ont augmenté de 55 %.

Les réserves des Banques sont restées stationnaires de 1931 à 1933, puis s'accroissent régulièrement à partir de cette date.

Par contre, les réserves des caisses d'épargne, qui progressèrent jusqu'en 1932, fléchissent ensuite.

L'influence de la réforme se fit beaucoup plus sentir sur l'activité économique. En effet, l'index de la production agricole, après avoir subi en 1931 et en 1932 une réduction de 10 % a dépassé en 1933 et 1934 de 12 % l'index de 1931.

L'index de la production industrielle faisait apparaître en 1934 un excédent de 25 % sur celui de 1931.

Les transports ferroviaires des marchandises s'améliorèrent progressivement, et, en 1934, on constatait une augmentation de 15 % sur le chiffre de 1931.

Le montant des effets protestés, après avoir atteint son maximum en 1931, diminua en 1932 de 60 % et en 1934 de 30 % sur le chiffre de 1931.

Les opérations traitées dans les Bourses de Lisbonne et de Porto ont accusé également une sensible amélioration. C'est ainsi que le chiffre d'affaires s'éleva à 299.699 contos en 1931, 973.548 contos en 1933 et 833.830 contos en 1934.

Pendant la même période, les bénéfices nets des Banques, après avoir subi une réduction appréciable en 1931, se relevèrent rapidement pour atteindre en 1934 une plus-value d'environ 28 %.

Les dividendes payés suivirent une courbe analo-

gue : après avoir subi une réduction en 1931 de 46 % par rapport à 1928, ils se relevèrent rapidement pour atteindre en 1934 un chiffre de 19 % supérieur à celui de 1931.

L'or, qui est par excellence le refuge de la confiance, est retourné au Portugal d'où il était parti en abondance pendant les années précédentes. En 1932, le chiffre des entrées d'or s'éleva à £ : 16.102.162, en 1933 à £ 16.817.469 et en 1934 à £ 17.172.179. Il ne s'agit pas ainsi d'un phénomène passager, mais bien d'une constance dans la confiance du pays vis-à-vis de sa monnaie, et, partant, de son avenir.

En ce qui concerne la balance commerciale, elle est toujours déficitaire. Mais les exportations qui avaient fléchi de 1 à 2 % en 1932 et en 1933 se sont élevées de 14 % en 1935, et en août 1936, de 30 %.

Par contre, les importations qui auraient dû s'élever fortement par suite de l'adoption de l'étalon-or, ont accusé une plus-value de 2 % en 1932, de 29 % en 1935, réduite à 15 % en août 1936.

Le rapport de l'exportation à l'importation a été chiffré à 38 % et à 49 % en août 1936.

Tels sont, dépouillés de tout commentaire, les chiffres statistiques principaux de l'activité économique du pays. Ils démontrent nettement que la stabilisation de l'escudo, simple chaîne dans l'œuvre d'ensemble du Docteur SALAZAR, a eu des influences favorables sur les destinées du Portugal.

SECTION II

LE RATTACHEMENT DE L'ESCUDO A LA LIVRE STERLING

SOMMAIRE

Répercussions de la suspension de l'étalon-or au Portugal, ses principales causes. Deux solutions en présence : le maintien de l'étalon-or, arguments en sa faveur ou alignement avec le sterling, arguments en faveur de cette solution. — La solution portugaise.

L'escudo venait à peine d'être stabilisé depuis le mois de juin qu'on apprenait brusquement en septembre 1931 que l'Angleterre, considérée comme le rempart et la citadelle de l'étalon-or, venait de suspendre la convertibilité de ses billets-or et devenait une monnaie errante, non rattachée à l'or.

La chute de la Livre devait, a priori, amener des troubles profonds au Portugal, pour qui connaît un peu l'histoire de ce pays.

En effet, le Portugal avait, de tout temps, été lié économiquement et politiquement avec l'Angleterre. Les revenus d'origine étrangère et les réserves en devises de l'Etat et de la Banque du Portugal, étaient constituées en livres. L'épargne avait toujours capitalisé sous le signe de la devise britannique.

De plus, 25 % du commerce extérieur du Portugal se faisait avec l'Angleterre.

Enfin, les services de l'emprunt extérieur 3 % et du 6,5 % or, s'effectuaient en sterling et étaient cotés à la Bourse de Londres.

Il fallait prendre une solution rapide, car l'Angleterre avait procédé elle-même d'une manière brusquée.

Deux solutions se présentèrent immédiatement à

l'esprit du Docteur SALAZAR et il pesa rapidement avec ses collaborateurs les avantages et les inconvénients de chaque décision.

La première chose à faire, qui semblait la plus facile, était de maintenir dans le pays l'étalon-or et, par voie de conséquence, de détacher l'escudo de la Livre Sterling.

L'étalon-or avait évidemment acquis un grand prestige dans le pays. Cependant, il ne jouissait pas d'un privilège mondial et beaucoup de gouvernements, par des dévaluations successives, avaient détaché leurs monnaies de l'or.

Le maintien de l'étalon-or ne manquait pas de présenter un certain nombre d'inconvénients considérés comme majeurs par SALAZAR : si le gouvernement avait détaché l'escudo de la livre, à la déflation financière pratiquée de 1928 à 1930 et à la déflation économique, aurait succédé une nouvelle déflation générale de tous les prix et de tous les rendements.

Le Portugal n'est pas un grand pays industriel, le commerce du pays est défectueux et le niveau de vie est en général assez bas.

De plus, une monnaie forte serait une incitation évidente à l'importation et le gouvernement aurait été dans l'obligation de recourir au superprotectionnisme.

L'assainissement budgétaire provenait pour une large part de l'impôt et diminuer les charges fiscales aurait abouti dans un bref délai au déficit.

C'est pour toutes ces raisons que le Portugal a résolu de continuer à maintenir pour la livre le prix qui lui avait été fixé antérieurement, quand on avait établi le régime or en juin 1931.

Plusieurs raisons militaient par contre pour l'alignement avec le sterling : tout d'abord, un argument technique. En adoptant cette solution, devant la place importante jouée par le sterling dans l'économie nationale, le commerce portugais réduisait au minimum ses pertes éventuelles.

De plus, il pourrait se former un vaste bloc sterling s'opposant au bloc étalon-or.

L'alignement avec le sterling ferait enfin renaître l'agio de l'or, qui devait favoriser l'essor industriel portugais par la baisse des prix mondiaux et par l'assainissement des finances publiques.

Il restait un dernier argument, qui ne devait pas être le moins important, l'argument psychologique.

Le peuple portugais avait vu renaître la confiance qui lui avait si longtemps fait défaut, il avait acquis la certitude du maintien de l'équilibre budgétaire.

C'est pour toutes ces raisons combinées que le Docteur SALAZAR décidait en septembre 1931, de suspendre l'étalon-or, pour l'escudo, et d'aligner délibérément ce dernier avec la livre sterling.

CHAPITRE VII

LA RÉFORME DU CRÉDIT

SECTION I

LA RÉFORME DE L'INSTITUT D'ÉMISSION

SOMMAIRE

Généralités sur le « Banco do Portugal », ses attributions, sa réforme. — La réforme du 9 juin 1931, mission de la Banque, revalorisation des titres possédés par elle, la dette de l'Etat à la Banque, suppression de divers fonds. — Contrat du 29 juin 1931 entre le Gouvernement et le Banco do Portugal.

La réforme du crédit, dans l'esprit du Docteur SALAZAR, devait apparaître comme le couronnement général de son œuvre et comme la dernière étape du redressement financier.

Au Portugal, l'Institut d'émission est le « Banco do Portugal » dont les attributions sont de deux ordres différents: celles des banques en général, c'est-à-dire l'escompte et le réescompte des effets de commerce, les opérations sur titres, les opérations de change, etc..., et en outre, la Banque du Portugal jouit du privilège d'émission, qui lui a été accordé par le Gouvernement.

Avant la réforme du 9 juin 1931 qui devait en même temps que stabiliser la valeur de l'escudo, réformer l'Institut d'émission, la Banque du Portugal possédait un fonds social de 13.500.000 escudos, un fonds de réserve permanent de 2.700.000 escudos, un

fonds de réserve variable de 1.600.000 escudos, une circulation effective d'environ 1.900 millions, un crédit sur l'Etat de 1.540.354.000 escudos, un potentiel maximum d'émission pour ses opérations et pour le compte-courant gratuit du Trésor de 395.000.000 d'escudos, qui n'ont jamais entièrement été utilisés, un portefeuille commercial de traites escomptées sur la place, d'une valeur de 400 millions d'escudos.

L'impression générale est qu'il s'agissait d'une institution faible et mal outillée pour la fonction qui lui revenait.

En dehors de cela, il est facile de se rendre compte du poids que représentait, dans son actif, la dette presque immobilisée de l'Etat et de l'insuffisance de ressources dont elle disposait, pour servir l'économie du pays et pour régler le marché des fonds.

Une situation forte de la Banque est en effet nécessaire pour que la Banque du Portugal puisse jouer avec efficacité son rôle stabilisateur.

De plus, la circulation fiduciaire a été augmentée, par chaque émission nouvelle, beaucoup plus pour servir le Trésor que pour être utilisée directement par la Banque.

Enfin, étant donné que la monnaie s'est dévalorisée d'une façon plus intense que n'ont augmenté la circulation et les autres ressources d'application productive, on constate que l'aide donnée à la place a beaucoup diminué et que, dans l'ensemble du crédit accordé par les plus importants établissements bancaires, la place occupée par la Banque du Portugal avait également perdu de son importance.

C'est pour ces diverses raisons que le Gouverne-

ment se décida, par un décret du 9 juin 1931, à réformer la Banque du Portugal et à modifier ses statuts en conséquence.

La mission primordiale de la Banque est définie par les articles 5 et 6 du décret du 9 juin 1931 : à partir de l'entrée en vigueur du nouveau régime monétaire, la Banque de Portugal est obligée de maintenir la stabilité de la valeur de la monnaie portugaise. La responsabilité de la circulation fiduciaire de la Banque lui appartiendra exclusivement.

En même temps, le décret prévoyait la revalorisation de tout l'actif, sauf les immeubles, et de tout le passif de la Banque de la manière suivante : l'or a été réévalué conformément au taux de stabilisation fixé ; les devises ont été également réévaluées suivant le même taux ; les obligations de la dette extérieure portugaise et les bons du Trésor, ainsi que les titres de la dette publique consolidée d'autres pays, ont été réévalués d'après la moyenne de leur prix obtenue sur les marchés étrangers où ils ont été cotés pendant les trois mois précédant immédiatement la stabilisation, la conversion respective ayant été faite également sur la base du taux de stabilisation de la monnaie ; enfin, les titres étrangers non cotés aux Bourses de leur pays ou ceux qui n'y ont pas été négociés pendant le premier semestre de 1931, ont été évalués d'un commun accord entre l'Etat et la Banque.

Cette revalorisation a fourni une marge, en faveur de l'actif, d'environ 400 millions d'escudos, dont une partie a été attribuée à la Banque, et l'autre partie à l'Etat, pour le remboursement de la dette de celui-ci.

Avec une partie du montant de cette revalorisa-

tion, soit 87.750.000 escudos, on a porté le capital social de la Banque à 100.000.000 d'escudos, en donnant à chaque action la valeur de 750 escudos, la Banque s'engageant à acheter, afin de les annuler, 1.666 actions et deux tiers d'action.

Dans ce but, les actions anciennes ont été remplacées par des actions nouvelles dans la proportion d'une action nouvelle pour une ancienne et dans un délai de dix-huit mois à partir de la date de l'entrée en vigueur des nouveaux statuts.

Sur l'excédent de l'actif sur le passif, on a prélevé également la somme nécessaire pour porter à 70 millions d'escudos le Fonds spécial de Réserve.

Le décret du 9 juin 1931 a prévu aussi la diminution de la dette du Trésor à la Banque du Portugal, qui s'élevait à cette date à 1.540.354.000 escudos, y compris le solde du compte du crédit agricole. Dans ce but, la dette a été diminuée de la plus-value résultant de la partie non-utilisée de la revalorisation de l'actif de la Banque, des titres respectifs du Fonds d'amortissement et de réserve créé par la loi du 9 septembre 1915 qui s'est trouvé aboli, du montant de la revalorisation de l'argent aux termes du contrat du 24 mars 1924, et enfin de la somme de £ : 250.000 que le Trésor a versée à la Banque du Portugal.

Le décret a limité au solde maximum de 1.100 millions d'escudos la dette de l'Etat à la Banque du Portugal.

De la sorte, cette dernière a été réduite à moins de 50 % du montant de la circulation fiduciaire autorisée.

Le remboursement du montant dû a continué du reste à s'effectuer par le produit de la vente des actions de la Banque du Portugal appartenant au Trésor, et vendues au fur et à mesure, par le produit de l'intérêt au taux de 1/4 % porté par le reliquat de la dette de l'Etat à la Banque et enfin, par toute autre somme inscrite à cet effet au budget général de l'Etat par les soins du Ministère des Finances.

Enfin, une dernière disposition du décret abolit le « Fonds d'amortissement et de Réserve », créé par la loi du 9 septembre 1915, dont nous avons parlé ci-dessus, et le « Fonds des Devises d'Exportation » réglementé par le décret n° 17.991 du 24 février 1930 et le contrat du 6 mars de la même année entre l'Etat et la Banque du Portugal, établi pour soutenir le marché des changes. Les valeurs-or qui constituaient ce dernier fonds ont été versées à la Banque, qui en a disposé librement.

Il ne nous reste plus à étudier maintenant que le contrat intervenu le 29 juin 1931 entre le Gouvernement et le « Banco do Portugal » pour entériner ces diverses dispositions et modifier les statuts de cette dernière en conséquence.

Le contrat a tout d'abord prolongé le privilège d'émission de la Banque, qui expirait en 1937, et a modifié l'article 17 des statuts.

Le privilège d'émission a été prolongé jusqu'au 30 juin 1961 ; pendant la durée de ce privilège exclusif, le Gouvernement ne pourra concéder à une autre Banque et à aucune autre institution la faculté d'émettre des billets sur le territoire du continent de la République et des îles adjacentes.

On a également augmenté le capital social de la Banque, dans les conditions énumérées plus haut. L'article 8 des statuts a spécifié que son capital pourrait être élevé en une ou plusieurs fois à 200 millions d'escudos par simple décision de l'Assemblée Générale des Actionnaires, approuvée par le Gouvernement.

On accorde dans ce cas un droit de préférence aux actionnaires de la Banque.

L'actif de la Banque du Portugal a été réévalué dans les conditions étudiées ci-dessus.

La Banque a constitué deux fonds de réserve : le Fonds Général de Réserve, jusqu'à concurrence de 50 % du capital de la Banque, formé à l'aide d'un prélèvement de 5 % sur les bénéfices nets annuels et destiné à fournir un capital supplémentaire à la Banque.

Ce fonds s'élève à la somme de 2.700.000 escudos, qui constitue l'ancien Fonds de Réserve Permanent, et le Fonds spécial de Réserve illimité, comprenant un prélèvement de 5 % sur les bénéfices nets annuels et une somme destinée à ce Fonds par l'Assemblée Générale sur la part des bénéfices revenant à la Banque; ce Fonds est destiné à couvrir toutes les dépréciations de l'actif, que le compte annuel de pertes et profits pourra comporter, ainsi qu'à garantir un dividende minimum de 6 % aux actionnaires.

L'article 41 des nouveaux statuts prévoit que la Banque du Portugal devra ouvrir à l'Etat un compte courant gratuit, qui ne pourra pas excéder 100 millions d'escudos. Tous les prélèvements de l'Etat sur

ce compte, seront faits exclusivement contre des recettes budgétaires de l'exercice respectif.

Il est strictement interdit à la Banque de mettre à la disposition de l'Etat ou des établissements soumis au contrôle de l'Etat, directement ou indirectement au moyen d'avances ou de découverts, toute somme supérieure à 100 millions d'escudos.

Le contrôle du Gouvernement se fait sentir dans l'Administration de la Banque.

Le Conseil d'Administration est composé de treize membres : le Gouverneur, qui en est le Président, deux vice-gouverneurs choisis parmi des personnalités de haute culture en sciences économiques et de toute compétence au point de vue technique, et dix administrateurs élus par l'Assemblée Générale des actionnaires, dont l'un est vice-gouverneur.

Le Gouverneur et les vice-gouverneurs sont nommés par le Ministre des Finances. C'est ainsi que le Docteur SALAZAR a appelé au poste important de sous-gouverneur M. Fernando EMYGDIO DA SILVA, professeur à l'Université de Coïmbre, fort connu à la Faculté de Droit de Paris où il est venu faire plusieurs conférences remarquées, sur les finances portugaises.

Enfin, le contrat du 29 juin 1931 prévoit le fonctionnement d'un organisme appelé Comité de Stabilisation, dont la fonction spéciale est de diriger d'une façon permanente, la politique de la Banque relative à la stabilisation monétaire, en réglant surtout le prix et le volume global du crédit sous toutes ses formes, ainsi que de faire exécuter toutes les opérations ayant trait à ladite stabilisation.

Il se compose de six membres : le Gouverneur, les deux vice-gouverneurs nommés par le Gouvernement, le vice-gouverneur élu par le Conseil Général de la Banque, l'administrateur chargé de diriger, dans la Banque, les opérations de change et les relations avec l'étranger, et enfin un des administrateurs chargés du service courant.

Telles sont, brièvement résumées, les principales réformes apportées par le Docteur SALAZAR au fonctionnement de l'institut d'émission. Grâce à ces diverses mesures, la Banque doit s'acheminer non seulement vers une situation plus aisée, mais encore vers la domination du marché qu'il convient de lui assurer.

Il était impossible de faire tout d'un coup de la Banque, exclusivement une Banque de réescompte et de permettre qu'elle abandonne la province où il n'y a pas de banques privées.

Du moment que l'orientation générale de la Banque est indiquée et que ses fondements sont jetés, celle-ci devra aller en s'approchant de plus en plus du type de la Banque Centrale, susceptible d'exercer dans la politique monétaire du pays la haute mission directrice dont celui-ci a besoin, en réglant et en distribuant le crédit bancaire.

SECTION II

LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DE CRÉDIT

SOMMAIRE

La Caisse Nationale de Crédit, son but, son organisation, ses ressources, les résultats obtenus par elle. — La réforme du crédit, limitation de l'exercice des fonctions du crédit, les institutions communes de crédit, la défense du crédit, les sanctions.

Il ne suffisait pas pour le Docteur SALAZAR de mettre de l'ordre dans les finances et de réformer l'institut d'émission. Il fallait encore réaliser d'autres réformes qui viendraient en leur temps par suite de la nécessité de systématiser et d'organiser le crédit et de soumettre celui-ci au rythme de la vie économique et à la garantie de stabilité de la monnaie.

Le premier pas fut fait par le décret du 27 mars 1929 que nous avons déjà étudié, qui réorganisait la Caisse Nationale des Dépôts, du Crédit et de la Prévoyance.

Une branche de cet important organisme était constituée par la Caisse Nationale de Crédit.

La fonction du crédit est indispensable dans un Etat. Il parut nécessaire au Docteur SALAZAR de l'organiser et de lui donner toute l'extension désirable. Par contre, il apparaissait impossible d'incorporer les services nécessaires au développement du crédit dans la Caisse Générale des Dépôts.

Quand les capitaux sont abondants, il existe une multiplicité d'institutions distributrices de crédit.

Le Crédit agricole fut créé au Portugal par des lois de 1866 et 1867, ainsi que le crédit industriel. C'est

pour coordonner et unifier ces diverses institutions qu'on a fondé la Caisse Nationale de Crédit, à laquelle sont transférés et consolidés les crédits de la Caisse Générale des Dépôts pour financer les opérations à caractère industriel ou agricole.

Le Gouvernement a voulu par là systématiser, simplifier et régulariser les services dispersés concédés à de nombreuses entités particulières. L'Etat aspire à ce que cette Institution occupe dans le pays une position solide pour qu'elle devienne un facteur de première importance pour le travail et la prospérité du Portugal.

Le décret n° 16.666 du 27 mars 1929 définit les fonctions principales de la Caisse Nationale de Crédit : elle comprend tous les services et toutes les opérations qui se rapportent au crédit agricole, au crédit industriel ou à toute autre espèce de crédit désigné par le Ministère des Finances, ainsi que toutes autres opérations de crédit pour le compte du Trésor, qui doivent être réalisées pour l'activité et la richesse de la Nation.

La Caisse pourra aussi être chargée de la réalisation des opérations de crédit intéressant les colonies, sans préjudice des fonctions exercées par les Banques.

Ces services et opérations sont divisés en sections séparées financièrement les unes des autres.

En dehors de ces attributions qui présentent un caractère général, la Caisse peut s'occuper d'autres problèmes de caractère plus spécial : c'est ainsi, par exemple, qu'elle peut s'occuper d'hypothèques rurales (conversaô), de l'acquisition de terrain incultes, de la distribution à crédit de ces terrains aux petits travail-

leurs agricoles, et enfin du financement des acquisitions de terrains contractées directement par ces derniers.

Ses ressources sont d'ordres très divers ; elles comprennent tout d'abord : les cédules de crédit agricole, d'échéance inférieure à six mois ou supérieure à deux ans, les obligations émises par le crédit agricole, de cinq ans à vingt ans, celles émises par le crédit industriel, de cinq à quinze ans, les avals ou autres garanties de la Caisse, les capitaux fournis spécialement par le Trésor, les fonds fournis par la Caisse Générale des Dépôts, de Crédit et de Prévoyance en compte courant des opérations effectuées par la Caisse Nationale de Crédit, sous la responsabilité du Trésor, toutes autres ressources spécialement consignées à cette Caisse et enfin toutes celles qui résultent de l'extinction et de la liquidation des opérations antérieures faites pour le compte du crédit agricole et industriel et des emprunts ou financements avec les particuliers sous l'aval du Gouvernement.

L'administration de la Caisse fixera, d'accord avec le ministre des Finances, l'intérêt, l'échéance et l'amortissement des cédules et des obligations émises qui jouissent de garanties nombreuses : celle de la Caisse Nationale de Crédit, des cautions fournies, et du Trésor Public.

La Caisse Nationale du Crédit pourra se faire ouvrir à la Caisse Générale des Dépôts, de Crédit et de Prévoyance un compte courant à intérêts réciproques pour les fonds absorbés par ses opérations.

A partir du 30 juin 1929, la Caisse Générale de Crédit Agricole a été supprimée et tous les fonds,

services, personnel, etc... de cette caisse ont été incorporés à la Caisse Nationale de Crédit.

Telle est, dans ses grandes lignes, l'organisation de cette Caisse, telle qu'elle a été réformée par le décret du 27 mars 1929.

La position de la Caisse dans l'économie a rapidement progressé, non seulement par les ressources mises à sa disposition, mais encore par suite de sa politique.

Du 1^{er} juillet 1929 au 30 juin 1930, la Caisse a réalisé des emprunts pour une valeur de 54.620 contos pour le crédit industriel, et de 92.141 contos pour le crédit agricole.

Dans le même temps, la Caisse prêtait des capitaux se répartissant comme suit :

	Contos
Crédit industriel	113.410
Crédit agricole : campagne du blé ..	34.000
Huile	5.506
Vin de Porto	1.437
Crédit individuel	106.674
Total	261.027

En juin 1933, le bilan de la Caisse faisait apparaître un actif de £ : 4.230.000, sur lesquelles £ : 1.701.000 représentaient des crédits agricoles et £ : 1.547.000 des crédits industriels.

Alors qu'en 1920-21, les crédits de l'agriculture ne représentaient que 1,45 % des avances de la Caisse, la proportion en 1931-32 était de 57,7 % pour les crédits agricoles et 42,3 % pour les crédits industriels.

Les industries principales bénéficiant des opérations de la Caisse Nationale de Crédit sont, par ordre

d'importance, les industries de transports, électriques, chimiques, touristiques, de construction navale, métallurgiques, minières, textiles, agricoles, de la sardine et du liège.

On peut se rendre compte, par ces quelques données, de la faveur dont jouit l'octroi de crédits appelés à revigorer l'économie nationale auprès du Gouvernement SALAZAR.

Mais il ne suffisait pas de réorganiser la Caisse Nationale de Crédit, il fallait encore réglementer la distribution du crédit à l'intérieur du pays.

Ce fut le but de la loi n° 1.894 du 11 avril 1935, portant réforme du crédit.

La loi énumère d'abord les divers organismes habilités à exercer les fonctions du crédit. Cette énumération est limitative ; elle comprend l'Etat et ses institutions de crédit, les Banques d'émission, la Compagnie Générale du Crédit Foncier Portugais, et enfin les institutions communes de crédit c'est-à-dire les établissements bancaires autorisés, les Caisses d'Épargne et les coopératives de crédit.

Les Banques d'émission coloniales sont considérées par la loi comme équivalentes aux institutions communes de crédit.

D'autres organismes peuvent exercer les fonctions subsidiaires du crédit : les Bourses et les courtiers de fonds et de change, et les maisons de change.

Nous allons maintenant entrer un peu plus dans le détail de ces institutions communes de crédit, et tout d'abord, par leur importance, les établissements bancaires.

Les banques ne peuvent exercer que des fonctions de crédit. Elles ne peuvent pas exercer d'autres fonctions commerciales.

La loi a édicté toute une série de mesures pour assurer sur les banques un contrôle efficace. Elles doivent, tout d'abord, satisfaire aux conditions requises relativement au capital, aux garanties qu'elles doivent présenter et à l'emploi de leurs fonds.

Les établissements bancaires doivent soumettre au Gouvernement, dans un but de surveillance du crédit, les situations mensuelles de la Banque, les bilans annuels, le compte de Pertes et Profits, les tableaux des fonds flottants, etc... La surveillance peut d'ailleurs s'exercer dans les établissements eux-mêmes dans des cas extraordinaires.

La création de nouveaux établissements est également limitée et relève de l'autorisation du ministre des Finances qui ne pourra pas l'accorder avant le 31 décembre 1940, sauf s'il s'agit de Banques dont la nature et les buts sont différents des Banques existant au moment de la promulgation de la loi.

Jusqu'au 31 décembre 1940, le Gouvernement pourra autoriser la fusion de Banques et exempter de contributions les actes soumis au paiement des taxes, toutes les fois que le Conseil des Ministres le jugera d'intérêt public.

Il pourra également, jusqu'à la même date, encourager ou faciliter la fusion des Banques qui ont suspendu leurs paiements.

Ces diverses dispositions sont applicables aux Banques étrangères ayant des succursales au Portugal. Des règles spéciales doivent être adoptées par elles,

notamment en ce qui concerne le capital minimum des établissements principaux, la responsabilité des Banques pour les opérations réalisées au Portugal, l'irresponsabilité des établissements existant au Portugal par rapport aux engagements pris par les agences de ces banques étrangères en pays étranger.

Les Caisses d'Epargne et les coopératives de crédit sont soumises à des régimes spéciaux que nous n'étudierons pas ici ; les Monts-de-Piété et les mutualités sont considérés comme des Caisses d'Epargne.

Les institutions subsidiaires de crédit comprennent principalement les Bourses de valeurs ou de change qui ne fonctionnent qu'à Lisbonne et Porto. Les opérations de ces Bourses sont contrôlées par un représentant du ministre des Finances.

Le nombre existant actuellement des agents de fonds et de change ne pourra pas être élevé jusqu'au 31 décembre 1945 ; par contre, il pourra être réduit par la cessation de fonctions de l'un des agents.

Les opérations effectuées par les maisons de change sont strictement définies par la loi ; ces dernières peuvent acheter et encaisser des coupons, acheter et vendre des monnaies, acheter et vendre des valeurs cotées à la Bourse, seulement au comptant.

Elles doivent observer rigoureusement les dispositions auxquelles la loi les soumet. L'ouverture de nouvelles maisons de change est interdite.

La surveillance, la coordination générale ainsi que le contrôle des institutions de crédit, appartient au Ministre des Finances, qui doit établir l'équilibre entre les opérations des instituts bancaires et de l'Etat, entre la partie des disponibilités du public absorbée

par l'action de l'Etat et la partie laissée à la libre disposition de l'économie nationale, et enfin, entre les épargnes particulières disponibles et les capitaux placés dans les établissements de crédit.

C'est dans ce but que fut créée l'Inspection du Crédit, chargée par le Gouvernement des services de surveillance et de contrôle des institutions communes de crédit.

Ces derniers établissements n'ont pas le droit de conclure des contrats tendant à leur assurer la prédominance sur le marché du crédit ou à déterminer des actes spéculatifs lésant le public, d'acquérir des actions d'autres institutions de crédit, sauf dans le cas de fusion ou de remboursement d'un crédit propre par tout moyen légal d'acquisition, d'employer pour l'achat d'actions ou d'obligations d'entreprises quelconques non garanties par l'Etat, une valeur supérieure à celle de leur fonds de réserve.

Par contre, les opérations visant à prendre ferme les émissions d'actions ou d'obligations d'entreprises quelconques pour les placer par voie de souscription publique sont autorisées par la loi, à condition que les sommes employées pour cette souscription ne dépassent pas le double de la partie disponible des fonds de réserve.

La loi formule également toute une série d'interdictions, en particulier celle pour les employés des institutions de crédit de faire partie, à quelque titre que ce soit, d'un autre établissement de crédit ; ils ne pourront également pas prendre part aux Assemblées Générales.

Les personnes condamnées pour détournement ou falsification, ne pourront exercer les fonctions d'employé dans aucune institution de crédit.

Il y a un certain nombre d'actes considérés par la loi comme contraires au crédit public : la vente de titres à découvert tendant à modifier le cours normal des cotes, la publication de fausses nouvelles ou les annonces d'achat et de vente de valeurs, et enfin la vente de titres en portefeuille effectuée pour troubler le marché.

Enfin, le Gouvernement établit un contrôle très strict sur les informations financières données dans les bulletins des institutions de crédit ; ces dernières sont soumises à la censure de l'Inspection de Crédit qui interdit, d'autre part, les agences non officielles d'informations financières.

La loi du 11 avril 1935 a créé un autre organe, présidé par le Ministre des Finances, avec la représentation du Ministre des Colonies, le Conseil de Crédit National, qui a remplacé l'ancien Conseil Bancaire.

Ce Conseil a des attributions importantes, en particulier celles de donner son opinion toutes les fois que le Ministre des Finances devra se prononcer sur une modification quelconque apportée à une institution commune de crédit, donner son avis sur tous les cas importants de crédit national et exercer toutes autres fonctions qui pourront lui être attribuées par dispositions spéciales.

Enfin, la loi a prévu un certain nombre de sanctions aux infractions commises par les institutions communes de crédit, allant progressivement de

l'amende à la fermeture de l'établissement et à la suspension ou à la démission de la charge.

Nous pouvons nous rendre compte par ces brèves remarques, de l'importance que le Docteur SALAZAR a attribuée à la distribution du crédit ; pour éviter les abus qui pourraient se produire, il a sévèrement contrôlé et réglementé les opérations faites par les établissements de crédit.

QUATRIÈME PARTIE

**LA RECONSTRUCTION ÉCONOMIQUE
ET LE REDRESSEMENT FINANCIER
AUX COLONIES**

CHAPITRE PREMIER

LA RECONSTRUCTION ÉCONOMIQUE

Les finances étant mises en ordre et la situation générale du pays continuant à être favorable, Oliveira SALAZAR s'attaqua au problème économique, qui devait être en quelque sorte le couronnement de son œuvre. Sans ressources budgétaires, il n'était pas possible de mettre sur pied un plan susceptible de revigorer l'économie du pays.

L'effort à accomplir n'est encore qu'amorcé ; c'est en effet une œuvre de longue haleine, dont les plans viennent seulement d'être tracés ; cet effort se poursuivra durant les années qui vont suivre. Il ne faut pas mésestimer l'importance des réformes entreprises, car il suffit de se reporter à ce qu'était le pays avant l'arrivée de SALAZAR : routes peu nombreuses et mal entretenues, chemins de fer ne possédant pas de ressources suffisantes pour se procurer le matériel moderne indispensable et en déficit perpétuel, l'outillage des ports ne répondant pas à l'exigence du trafic moderne, la défense nationale du pays insuffisante, etc., etc...

Pour accomplir ce gigantesque travail, SALAZAR appliqua dans ce domaine les mêmes principes que nous avons eu l'occasion d'étudier à loisir au cours de cette étude ; l'intérêt national devait ici encore

primer tous les autres principes, et les intérêts particuliers devaient plier et se subordonner à l'intérêt supérieur du pays.

Du reste, une économie améliorée produit nécessairement son effet sur les finances publiques ; c'est ainsi par exemple que si l'agriculture progresse, son pouvoir d'achat augmente, ce qui permet d'accroître les recouvrements d'impôts, et partant, les recettes budgétaires. On se rend compte ainsi que l'économie d'un pays est intimement liée à l'état de ses finances.

Le Portugal est dans une situation favorable pour mener à bien cette entreprise ; il n'a pas connu la crise dans sa plus forte acuité ; pratiquement indépendant de la finance internationale, il peut développer son outillage industriel ; son principal intérêt réside dans l'agriculture, qui nourrit la plus grande partie de sa population. Ses principales exportations (vin de Porto, liège et sardines) jouissent d'un privilège sur les marchés étrangers et ne sont pas en butte à de sérieuses concurrences. C'est pour cette raison que les efforts du Gouvernement ont plutôt porté sur l'équipement général du pays, et en particulier sur son outillage public.

Un tel programme a demandé un sérieux effort au pays ; celui-ci a du reste largement répondu à l'appel de son chef, ce qui a permis de financer ces grands travaux par des emprunts. Il était en effet impossible d'accabler les contribuables de majorations d'impôts, la politique générale du Gouvernement durant ces dernières années étant orientée vers une détente fiscale.

La base de ce vaste programme d'équipement national est fournie par la *loi N° 1914 du 24 mai 1935* qui a été approuvée par l'Assemblée Nationale.

Le but de ce *programme*, suivant les termes mêmes de la loi, a été d'entreprendre un travail de « reconstruction économique ». Le Portugal, bien qu'étant un pays modeste par sa superficie et sa population, a voulu, lui aussi, avoir son plan, tout comme l'U.R.S.S. ou l'ALLEMAGNE. Bien que ne présentant pas la même ampleur, il constitue un effort méritoire pour améliorer l'outillage économique du pays et sa défense nationale.

La loi a prévu tout d'abord que le plan devait être exécuté dans un délai de 15 ans par tranches successives. Le montant total des sommes à investir a été de 6.500.000 contos, soit un équivalent de £: 60.000.000, somme considérable pour le pays.

Il convient d'étudier sur quelles branches de l'économie nationale ont porté les efforts du gouvernement, et en particulier, quels ont été les *travaux effectués*. — Tout d'abord, il a fallu penser à la défense nationale. Devant les dépenses considérables faites par de nombreux Etats pour les besoins de protection de leur territoire, le Portugal n'a pas voulu rester en arrière, et a consacré des sommes importantes à la réorganisation générale de l'armée, ainsi qu'à son armement. Des commandes de matériel ont été passées avec des puissances étrangères. Des efforts ont été également faits pour améliorer les fortifications, les casernes et autres travaux militaires. C'est ainsi que le projet de budget pour l'année financière 1936, a prévu une dépense pour le réarmement de l'Armée,

de £ : 1.363.000, constituant la première tranche du programme de 1935. Il convient de remarquer que cet effort massif de réarmement qui doit se poursuivre durant les années à venir, a pu être mené à bien par la Nation sans recourir à des impôts nouveaux ou à des emprunts ; seuls ont été mis à contribution les excédents des budgets de 1928 à 1936, s'élevant à 1.392.300 contos.

Le gouvernement a poursuivi également la restauration de la marine de guerre du pays ; il ne faut pas en effet oublier que le Portugal est une grande puissance coloniale ; pour pouvoir défendre avec efficacité cet empire colonial, à une heure où les revendications de certains pays se font chaque jour plus pressantes, il était nécessaire d'avoir une marine forte. Dans ce but, des sommes importantes ont été consacrées à la construction navale. Les chantiers ont continué et intensifié leurs efforts ; enfin, une somme de £ : 309.000 a été consacrée dans le projet de budget 1936 à l'aéronautique navale, qui prend au Portugal un développement de plus en plus grand, par suite de la large extension de ses côtes.

En dehors de la défense nationale, les travaux ont porté sur la reconstitution économique proprement dite du pays. En particulier, le plan a prévu la construction de chemins de fer et de routes, ainsi que d'aéroports, l'amélioration de l'équipement des ports de commerce et de pêche, du réseau des télégraphes et téléphones, du réseau électrique national, des travaux concernant l'hydraulique agricole et l'irrigation, la construction d'édifices pour les écoles, des travaux d'urbanisation de Lisbonne et de Porto, la réparation

des monuments nationaux, ainsi que des crédits pour l'organisation du crédit colonial.

Des crédits ont été prévus dans le budget de 1936, pour l'exécution de la première tranche pour un total de £ : 4.363.000, dont nous donnons ci-dessous la répartition :

(En milliers de Livres)

Réarmement de l'armée	1.363
Aéronautique navale	309
Reboisement côtier	18
Irrigation	180
Travaux des ports	873
Télégraphes et téléphones	135
Travaux pour les chemins de fer	216
Urbanisation de Lisbonne et Porto	135
Ecoles	180
Commission des routes (crédits extraordin.)	180
Divers	13,5

Les dépenses prévues ci-dessus sont couvertes à raison de £ : 1.890.000 provenant des excédents budgétaires des années précédentes et de £ : 2.496.000 provenant d'emprunts contractés dans ce but.

Après avoir indiqué les principaux travaux à effectuer, conformément aux prescriptions de la loi du 24 mai 1935, nous étudierons par quels moyens le Gouvernement a pu en financer l'exécution. La loi indique trois moyens principaux : l'affectation des recettes ordinaires du Trésor, les soldes des exercices antérieurs et le produit des emprunts à émettre. D'après les principes budgétaires qui ont été exposés d'autre part, il est évident qu'il s'agit ici d'une énumération limitative et que tout autre moyen de se procurer des ressources pour financer des travaux est formellement interdit par la loi.

Une fois le financement effectué, il convient de mettre en relief les pouvoirs de l'Etat en cette matière, c'est-à-dire les droits qu'il possède en ce qui concerne les opérations énumérées ci-dessus. Le Gouvernement peut, tout d'abord, décréter les solutions convenables aux divers travaux, sauf, bien entendu, ceux qui sont régis par des lois spéciales. En second lieu, il peut émettre ou contracter des emprunts pour couvrir les dépenses relatives aux travaux à effectuer, et réaliser les opérations financières provisoires nécessaires. Enfin, il peut réviser les régimes d'exploitation économique privilégiée, pour augmenter les recettes du Trésor. Nous savons que le gouvernement portugais est hostile aux entités économiques qui jouissent d'un régime spécial. Le but du Ministre des Finances est d'unifier le plus possible, et partant, de supprimer certains organismes ou, tout au moins, diminuer leurs pouvoirs.

Il nous reste maintenant à étudier comment la loi a prévu et organisé les différentes mesures par lesquelles le contrôle du gouvernement s'exercerait.

Tout d'abord, le financement, l'exploitation et l'exécution des travaux pourront être faits, soit par l'Etat, soit par des entreprises privées, sous le contrôle et avec la collaboration de l'Etat. Nous sommes ici en présence d'un problème difficile, celui de régler les rapports de l'Etat avec les entreprises privées chargées d'effectuer des travaux utiles à la collectivité. Dans ce cas, la tendance du Docteur SALAZAR est de supprimer toutes les entreprises dont les intérêts entreraient en lutte avec ceux de l'Etat, et de laisser subsister, avec son contrôle, celles dont les intérêts sont ceux de

l'Etat, représentant de l'intérêt national. Nous venons d'énoncer ici un principe général, mais il peut y avoir naturellement un grand nombre d'exceptions à cette règle. Une question particulière se pose en ce qui concerne les travaux relatifs aux chemins de fer et aux routes. Pour ce problème spécial, la loi a prévu les pouvoirs du gouvernement ; celui-ci pourra accorder des attributions ou des facultés spéciales aux organismes agricoles de la région, qui pourront jouer un rôle important dans les problèmes soulevés par la construction de nouvelles routes ; il pourra également établir une procédure spéciale à suivre en cas d'expropriation, nécessaire à l'intérêt public, imposer aux propriétaires de certains terrains l'utilisation des eaux d'irrigation, pour permettre au bienfait du ciel qu'est l'eau, de produire ses heureux effets sur les terrains cultivés. Enfin, sur toutes ces questions, des plans et des projets seront établis et la Chambre Corporative est chargée de donner des avis sur ces projets ; le Gouvernement, après l'avoir consultée, prendra une décision en dernier ressort.

Tels sont les principes généraux de la loi du 24 mai 1935 sur la « reconstruction économique ». Après avoir étudié les termes de son contenu, il convient d'étudier les principaux résultats qui ont été obtenus grâce à cette loi.

Une observation doit tout d'abord être présentée : la loi date de 1935, et il est bien évident que l'on ne peut encore étudier qu'une partie des résultats, puisque la loi doit s'appliquer à une période de quinze années. Nous étudierons successivement, et très rapidement, l'agriculture, l'industrie et les travaux publics.

L'agriculture est la principale source de richesse du pays et il est bien évident que c'est à elle que le Gouvernement a consacré le meilleur de ses efforts. Le Portugal agricole peut être divisé en trois régions qui possèdent des conditions climatiques complètement différentes. La première, comprenant le nord du Douro, le littoral et l'intérieur du pays (Minho et Trás-os-Montes) produit surtout du vin (porto) et des céréales en petite quantité ; la seconde, comprenant la région entre le Douro et le Tage (Beira, Estremadura) est très fertile et produit en grande quantité des céréales (blé, maïs, pommes de terre) et du vin ; la troisième, au sud du Tage, comprend l'Alemtejo et l'Algarve, produisant surtout des fruits, tels que oranges, figues, olives et amandes. La surface totale du Portugal est de 8.962.531 hectares, sur laquelle environ 8.300.000 hectares sont cultivables. Les principales récoltes du pays sont, par ordre d'importance, le blé, le maïs, l'orge, l'avoine et le riz. En ce qui concerne l'agriculture, les principaux efforts du Gouvernement ont porté sur l'irrigation. L'étude du climat portugais conduit à une très inégale répartition des pluies durant l'année. La chute moyenne de pluie, pendant la période de six mois allant d'octobre à mars, comprend les $\frac{3}{4}$ et même souvent les $\frac{4}{5}$ de la précipitation totale de l'année. Les mois de juin, juillet et août, qui sont les plus chauds, sont exceptionnellement secs dans les provinces méridionales.

Les travaux sont longtemps restés à l'état de projets, par suite du manque de fonds, mais la loi du 24 mai 1935 a prévu un crédit de £ : 5.500.000 pour une période de six ans pour des travaux d'irrigation.

En 1928, des études préliminaires furent faites par une commission d'ingénieurs britanniques, et en 1930, on créa la « Junta Autônoma das Obras de Hidraulica Agricola », ou Commission d'Irrigation et de Drainage. Après de longs travaux qui durèrent cinq ans, la Commission soumit au Gouvernement un plan général comprenant quinze projets qui ont été approuvés par lui ; ces projets couvraient une surface de 213.426 acres et entraînaient une dépense d'environ £ : 110.000. Une partie est d'ores et déjà à l'exécution. Une autre est également à l'étude pour l'irrigation de la Vallée du Sado ; les dépenses s'élèveront dans ce cas à environ £ : 575.000. Nous indiquons ci-dessous, d'après les indications fournies par l'attaché commercial anglais à Lisbonne, les plans qui ont été soumis au Gouvernement, pendant l'année 1936 :

	Surface couverte en acres	Evaluation des dépenses en £
<i>Sorraia</i>		
Irrigation et rectification des cours des rivières	90.000	2.000.000
<i>Ribatejo</i>		
Irrigation, drainage et protection contre les inondations	30.000	650.000
<i>Mondego</i>		
Irrigation, drainage et protection contre les inondations	36.000	800.000
<i>Idanha</i>		
Irrigation	16.655	610.816

Ces divers travaux, d'après le Gouvernement, auront pour effet d'améliorer les conditions générales de culture, spécialement en ce qui concerne le maïs, le riz et les fruits, alors que des surfaces considérables pourront être consacrées à l'élevage du bétail.

Il reste enfin à étudier une loi importante qui a été promulguée au début de 1937, *la loi N° 1949, sur le développement hydro-agricole*. L'exposé des motifs nous indique quel a été le but du Gouvernement en édictant cette loi. L'Etat a voulu revendiquer pour lui, en tant qu'impulseur et coordonnateur des activités nationales, l'étude et la réalisation des travaux d'hydraulique agricole. La réalisation de ce programme a été confiée à une Junte Autonome, à laquelle l'Etat prêtera des disponibilités que celle-là devra rembourser en cinquante annuités. Pour l'exécution d'un tel plan, la loi a créé des associations d'arroseurs ou « regantes » qui doivent se prononcer sur le plan général de l'utilisation des eaux. Les frais d'entretien et d'exploitation sont à la charge de ces associations, qui feront face aux dépenses engagées au moyen de taxes prélevées sur les usagers. Une Caisse agricole de crédit mutuel fonctionnera auprès de chaque association. L'objet de cette loi est d'augmenter la surface cultivable du pays. Il existe en effet actuellement près de 1.335.000 hectares de terres en jachère. Cette loi représente une noble initiative à un double point de vue : en ce qui concerne le problème agraire, elle augmente la richesse productive et elle aura pour conséquence la division des grandes propriétés rurales ; enfin, au point de vue social, elle contribuera à l'émancipation des meilleurs travailleurs ruraux.

Il y a peu de chose à dire sur *l'industrie portugaise*. Contrairement à l'agriculture et à la pêche qui font l'objet du commerce d'exportation, avec le vin de porto, le liège et les sardines, le marché du pays et celui des colonies absorbent tous les produits manu-

facturés. Les marchés étrangers ne sont pas, du reste, activement recherchés. Les industries principales sont les textiles, l'industrie minière, la résine, le ciment, le papier, la poterie et la verrerie. Les efforts du Gouvernement ont beaucoup plus porté sur l'agriculture que sur l'industrie ; dans le plan de reconstruction économique du 24 mai 1935, aucun crédit n'était réservé pour la protection ou le développement de l'industrie portugaise.

Il n'en est pas de même des travaux publics qui ont été largement améliorés.

Les routes. — Avant l'arrivée de SALAZAR, le pays possédait environ 15.000 kilomètres de routes sur lesquelles 11.000 pouvaient être considérées comme de premier ordre et 4.000 comme de simples pistes. D'urgentes réparations devaient être entreprises, dont le coût pouvait être estimé à 270.000 contos, somme à laquelle il fallait ajouter 420.000 contos environ pour équiper le pays d'un système routier convenable. Un décret, en 1928, consacra une somme annuelle de 81.000 contos pendant cinq ans, et le tiers de cette somme pour une période complémentaire de cinq ans. La Commission des routes s'est mise au travail, et en 1928, elle a dépensé 54.000 contos pour la réparation des routes existantes et 27.000 contos pour la construction de nouvelles routes. Un organisme rattaché au Ministère du Commerce est chargé de toutes les questions relatives à l'amélioration du réseau routier ; c'est la « Junta Autonoma de Estradas ».

Devant l'accomplissement de ce programme, de nombreux autobus ont circulé sur les routes, causant

une dangereuse concurrence pour les compagnies de chemin de fer. Le premier rapport de la Commission des Routes, paru en 1931, établit que 2.655 kilomètres de routes ont été réparées et 209 kilomètres de nouvelles routes ont été construits.

En novembre 1933, le Gouvernement autorisa le second train du programme qui prévoit une dépense de £ : 9.000.000 sur une période de dix ans, de 1933-34 à 1942-43, pour la construction et la réparation de routes, ainsi que de £ : 9.000.000 pour des constructions rurales. Pendant la première année, 70 % de cette somme de £ : 9.000.000 ont été utilisés pour la construction de nouvelles routes. Enfin, en 1936, les crédits alloués ont dû être augmentés par suite des dégâts immenses causés aux routes et aux ponts par les pluies excessives qui sont tombées au Portugal en novembre 1935 et en avril 1936.

Les postes, télégraphes et téléphones. — Les services des postes, télégraphes et téléphones, au Portugal, possèdent un budget autonome semblable à celui de la Caisse Générale des Dépôts, de Crédit et de Prévoyance. Ce budget n'est malheureusement pas en équilibre ; il présente chaque année un léger déficit. En 1935, un crédit de £ : 220.000 fut voté pour étendre le réseau téléphonique et télégraphique. Les services téléphoniques, dirigés par l'Anglo-Portuguese Telephone Company Limited, ont équipé en 1934 leurs postes en postes automatiques.

Les chemins de fer. — En 1927, la Compagnie des Chemins de fer portugais, qui contrôlait déjà la partie la plus importante du réseau ferroviaire du pays, prit

en charge les chemins de fer du Minho e Douro, ainsi que ceux du Sud et Sud-Est ; la compagnie des chemins de fer s'engageait à payer au gouvernement portugais un pourcentage fixe de 6 % des recettes brutes du trafic et un pourcentage variant de 70 à 80 % des bénéfices nets. De nombreux travaux ont pu être exécutés ; en 1931, le Gouvernement a accordé aux Chemins de fer portugais les produits d'un emprunt de £ : 900.000, destiné à améliorer et à renouveler le matériel.

Le trafic des chemins de fer a subi, durant ces dernières années, une sérieuse concurrence par suite de l'accroissement du trafic routier.

Les travaux de ports. — Un très important effort a été accompli, dans ce domaine, par le gouvernement portugais. Un décret du 3 octobre 1929 avait déjà autorisé le Gouvernement à faire des travaux de ports sur une large échelle dans tout le pays ; ces travaux seraient payés dans une période de trois ans. Nous donnons ci-dessous la répartition des dépenses pour chaque port :

	(en Livres)
Lisbonne	600.000
Leixões	1.200.000
Setubal	270.000
Vila Real de Santo Antonio	60.000
Aveiro	210.000
Viano do Castelo	110.000

Comme on le voit par le tableau ci-dessus, les travaux du port de Leixões sont les plus importants ; ils consistent en trois stades : extension du môle, approfondissement du port par draguage et construction d'un dock. Tous ces travaux sont, à l'heure actuelle, soit complètement terminés, soit très avancés.

Ils vont permettre au pays de se développer davantage, par l'augmentation escomptée du tonnage des navires mouillant dans les ports du Portugal.

L'équipement électrique. — Il nous reste maintenant dans cette brève revue des travaux publics portugais à envisager les progrès effectués dans ce domaine par le Portugal.

Durant les trois dernières années, la capacité totale des stations électriques, a augmenté de 13 % comme l'indique le tableau ci-dessous :

	Nombre de stations	Capacité en kw
1933	569	206.998
1934	602	210.762
1935	603	233.427

Enfin, un décret-loi du 28 mars 1936 a créé une commission appelée « Junta da Electrificação Nacional », dans le but d'étudier la production et la distribution de la force électrique. Cette commission n'a qu'une existence éphémère, puisqu'elle ne doit durer que deux ans, époque à laquelle elle aura vraisemblablement terminé son rapport. A ce moment, le Gouvernement prendra probablement les mesures qui s'imposent pour développer l'équipement électrique du pays.

CHAPITRE II

LE REDRESSEMENT FINANCIER AUX COLONIES

SOMMAIRE

Généralités. — L'acte colonial de 1933. — Les finances coloniales, Angola, Mozambique, les îles du Cap Vert.

Le Portugal possède un immense empire colonial, héritage d'un glorieux passé. Aujourd'hui, par sa superficie, il occupe le troisième rang dans le monde, après celui de l'Angleterre et de la France.

Ses principales possessions sont : en Afrique, l'Angola et le Mozambique ; en Asie, les Indes Portugaises, et enfin, non loin du continent portugais, les îles du Cap Vert, les Açores et Madère.

Avant l'arrivée du Docteur SALAZAR, les gouvernements qui se succédaient au pouvoir avaient certainement beaucoup d'autres problèmes plus urgents à traiter que l'exploitation et la mise en valeur de ce vaste domaine. C'est pour cette raison qu'à son arrivée au pouvoir, en 1928, SALAZAR trouva les diverses colonies dans un triste état de désorganisation et de pauvreté.

Il appliqua dans ce domaine les idées générales qui lui sont familières et par l'acte colonial de 1933, il voulut en quelque sorte intégrer ces colonies dans le territoire de la métropole. Mais le Docteur SALAZAR définissait lui-même dans son ouvrage « Une révolution dans la Paix » les règles fondamentales qu'il

fallait appliquer : « C'est avec le même concept de nation, agrégat social différencié, indépendant et souverain, statuant, comme il l'entend, sur l'organisation et la division de son territoire, sans distinction de situation géographique, que nous considérons, administrons et dirigeons les colonies portugaises. Angola, Mozambique ou l'Inde, sont sous l'autorité unique de l'Etat, exactement comme le Minho ou la Beïra. »

Le Docteur SALAZAR a ainsi réalisé l'unité juridique et politique.

Néanmoins, d'après l'Acte Colonial de 1933, chaque colonie conserve sa personnalité morale. En principe, elle possède également son autonomie financière : elle a son actif et son passif propres, mais pour éviter que les finances des diverses colonies soient soumises à des facteurs divergents et tendant à créer un déséquilibre dans leur budget, l'Etat conserve un droit de contrôle sur elles, par l'intermédiaire des gouverneurs de colonies, organes du pouvoir central.

L'autonomie financière des colonies est sujette aux restrictions occasionnelles qui peuvent devenir indispensables, soit par suite de la situation grave des finances de ces colonies, soit par suite des dangers qu'elles pourraient faire subir à la Métropole.

Pour bien délimiter les pouvoirs respectifs de l'Etat et des Colonies, les cadres organiques de l'administration coloniale établissent, d'une part les dépenses qui doivent être mises à la charge des colonies et à la charge de la métropole, d'autre part, les règles et restrictions auxquelles sont assujettis les gouvernements coloniaux pour la sauvegarde de l'ordre financier.

Les directives sont partout les mêmes, les procédés identiques : l'ordre dans l'administration, l'ordre financier et surtout, par le moyen de celui-ci, le développement économique.

C'est à cette lourde tâche que le Docteur SALAZAR s'est attaché ; après avoir mis de l'ordre dans l'administration, il s'efforça de le rétablir dans les finances coloniales, comme il l'avait fait pour celles de son pays.

En 1926, la situation dans la province d'Angola était sérieuse ; elle était due en grande partie à l'accroissement excessif de la circulation fiduciaire qui s'était gonflée dans des proportions inquiétantes durant les années précédentes.

Les premières mesures de réforme furent prises par le Gouvernement en juillet 1926 ; elles allouèrent à la colonie un crédit de Escudos : 125.000.000, dans le but de « reconstruire » la province financièrement et économiquement parlant.

En novembre 1926, une nouvelle Banque d'émission fut créée : « la Banque de l'Angola » ; elle fixa un escompte, pour l'escudo d'Angola, à 18 % par rapport à l'escudo métropolitain, avec une commission de transfert de 2 % ; cette Banque est naturellement en relations très étroites avec la banque d'émission coloniale « la Banco Nacional Ultramarino », bien que des mesures de contrôle aient réservé au gouvernement de la province 50 % du capital de la Banque.

Le 1^{er} février 1928, le Gouvernement promulgua un décret établissant une nouvelle monnaie pour la province, intitulée « l'Angolar », destinée à avoir la même

valeur que l'escudo métropolitain. Une somme de Escudos : 23.000.000 fut mise à la disposition du gouvernement provincial pour faire face aux dépenses de conversion rendues nécessaires par le décret.

La valeur d'échange de la monnaie actuelle a été basée sur le taux d'échange moyen entre l'escudo d'Angola actuel et l'escudo métropolitain, pendant une période de six mois précédant l'émission de la nouvelle devise.

Enfin, le 8 février 1928, un autre décret établit que le Gouvernement Central se rendait responsable pour une période de quatre ans minimum, de la provision de la couverture suffisante pour assurer les transferts entre l'Angola et Lisbonne, effectués par l'intermédiaire de la Banque d'Angola. Un autre crédit de Escudos : 25.000.000 fut ouvert dans ce but pendant l'année financière 1927-28 pour effectuer ces transferts. Les premiers 25.000.000 escudos furent avancés sans intérêt, et chaque tranche de 25.000.000 escudos a été payée au taux de 1 1/2 % par année, susceptible d'une augmentation de 1/2 % par an jusqu'à un maximum de 3 %.

Le 27 février 1928, le Haut-Commissaire pour l'Angola fixa le taux du change pour la période allant du 11 février 1928 au 11 mai, comme suit :

Escudo métropolitain = 1,22 escudo d'Angola.

1 livre sterling = 115,90 escudos d'Angola.

Ces mesures s'avérèrent efficaces pour revaloriser la monnaie angolaise. Des efforts très sérieux devaient par la suite être entrepris pour assainir les finances.

C'est dans ce but que le décret N° 16.430 du 28 janvier 1929 établit les mesures nécessaires pour remédier à cet état de choses.

Dans l'exposé des motifs, le ministre des Finances établit qu'entre 1921-22 et 1927-28, le déficit du budget angolais atteint £ : 6.000.000, résultant principalement de dépenses improductives et d'emprunts, et que les charges de la dette publique ont absorbé 25 % des revenus de la colonie. Les réformes entreprises sont trop longues à énumérer ici. Qu'il nous suffise de dire que le montant maximum des bons du Trésor à émettre fut fixé à 10 millions d'escudos, dont la totalité doit être remboursée avant la clôture de l'année financière pendant laquelle ils ont été émis.

La Banque de l'Angola n'a pas le droit de prêter à l'Etat ou d'escompter les Bons du Trésor. Un Fonds de stabilisation a été créé, ainsi qu'une « Banco do Fomento », chargée d'amorcer la reconstruction économique de la colonie.

Cette reconstruction n'est encore que commencée, par suite de la solution du problème urgent que constituait le déficit budgétaire.

La situation de la colonie de Mozambique, bien qu'étant moins tragique que celle de l'Angola, n'en était pas moins très grave.

En mai 1926, le Gouvernement autorisa l'émission d'un emprunt de 18 millions d'escudos payable en six versements mensuels de 3 millions d'escudos chacun, auprès de la Caisse Générale des Dépôts, pour couvrir simplement les transferts commerciaux sur Lisbonne.

En décembre 1926, un autre emprunt de 100 millions d'escudos fut accordé pour la reconstruction

financière de la colonie. Son taux était de 5 % et il était amortissable en soixante paiements bi-annuels. Le montant fut utilisé d'abord pour liquider le passif de la banque d'émission « le Banco Nacional Ultramarino » ; la banque fut tenue, en contre-partie, d'effectuer la couverture des transferts sur la métropole et sur Londres au taux ordinaire, plus une prime de transfert de 2 %.

Enfin, en août 1929, le décret N° 17.267 approuva les statuts de la « Banco Nacional Ultramarino » qui est maintenant la seule banque d'émission pour les colonies du Cap Vert, la Guinée, Saint-Thomas et Prince, Mozambique, Indes Portugaises, Macao et Timor. Le capital minimum de la Banque est de 135 millions d'escudos (le maximum étant de 200 millions d'escudos) sur lequel un minimum de 35 millions d'escudos est réservé pour le Mozambique.

Le gouvernement de la colonie est tenu de déposer la totalité de ses fonds à la Banque. La circulation fiduciaire est limitée à trois fois la valeur de la réserve d'or.

En ce qui concerne les finances des îles du Cap Vert, les différentes dettes de ces îles envers la métropole ont été consolidées en 1930, la totalité de la dette s'élevant à 6.510.000 escudos. En règlement, 355.600 escudos doivent être payés annuellement pendant cinquante ans, cette somme couvrant le fonds d'amortissement et les intérêts. Cette somme a été payée régulièrement jusqu'à présent.

En contre-partie de cette dette, on peut citer les différentes dettes dues par les autres colonies aux îles du Cap Vert pour des emprunts, et d'autres services

rendus dans le passé, pour un montant de 4.925.000 escudos.

Le tableau ci-dessous contient toutes les dettes existantes, y compris la dette envers Lisbonne, et toutes les dettes dues à la Colonie, en escudos :

Crédits	9.988.859
Débets	9.152.945
Balance créditrice	<u>835.914</u>

Cette balance créditrice favorable comprend cependant une créance de 408.571 escudos concernant l'ancienne « Banco Colonial Portugues ».

Nous donnons également ci-dessous les derniers budgets que nous avons pu consulter concernant les îles du Cap Vert :

Recettes (en contos)

	1929-30	1930-31	1931-32
Ordinaires	19.633	19.471	21.106
Extraordinaires	260	150	—
	<u>19.893</u>	<u>19.621</u>	<u>21.106</u>

Dépenses (en contos)

	1929-30	1930-31	1931-32
Ordinaires	17.416	17.946	20.099
Extraordinaires	2.416	1.675	—
	<u>19.893</u>	<u>19.621</u>	<u>20.099</u>

Nous voyons par là que si les budgets 1929-30 et 1930-31 sont en équilibre, le budget 1931-32 fait apparaître un léger excédent de 6.277 escudos.



CONCLUSION

A l'heure où le monde, pour sortir de la plus effroyable des crises économiques, cherche des solutions, souvent dans des domaines très différents, au problème de la prospérité et de la tranquillité générale, il n'est peut-être pas mauvais d'avoir retracé l'histoire du redressement financier du Portugal.

La vieille économie libérale est battue en brèche de toutes parts : des régimes autoritaires ont vu le jour dans un grand nombre de pays et font de l'économie en vase clos ; les échanges sont arrêtés, et la vieille formule libérale du *xix^e* siècle : « Laissez faire, laissez passer » est partout mise en échec.

La difficulté des problèmes à résoudre a évidemment fait naître des théories nouvelles. Dans le domaine financier, on a maudit les procédés de déflation, et la théorie du pouvoir d'achat est née. Le raisonnement était simple : l'Etat doit mettre un peu d'huile dans les engrenages de la machine économique, longtemps grippés par suite du ralentissement des échanges ; il doit financer les entreprises publiques, aussi bien que privées, et améliorer le « standing » de vie de la masse ouvrière ; de la sorte, les salaires étant plus élevés, la consommation s'accroîtra dans de notables proportions et il suffira de produire davantage pour voir renaître la prospérité économique.

Cette théorie a vu le jour, d'abord aux Etats-Unis où elle fut appliquée par le président ROOSEVELT, et

en France par M. Léon BLUM ; très séduisante au premier abord, et bien qu'elle présentât une part de vérité, elle provoqua vite dans les deux pays un immense déficit budgétaire qui se chiffrait par plusieurs milliards.

C'est pour cette raison que l'on revint rapidement, en France, aux vieux principes de l'orthodoxie financière : « le budget d'un Etat est », comme l'a dit M. CAILLAUX, président de la commission sénatoriale des Finances, « semblable à celui de la cuisinière du coin » ; un Etat qui s'endette et qui recourt à des expédients pour combler chaque année le déficit du budget, s'oriente vers la ruine et la catastrophe.

Il faut remettre en honneur les principes simples en apparence, mais d'application fort délicate, d'équilibre budgétaire, par une corrélation étroite entre les recettes et les dépenses.

C'est justement la première mesure que prit O. SALAZAR, à son arrivée au Ministère des Finances en 1928. Par des mesures énergiques, par un labeur acharné, et par une grande ténacité, il rétablit l'équilibre budgétaire de son pays. Le budget du Portugal, qui présentait des déficits chroniques, accusa pour la première fois en 1928-29 un excédent des recettes sur les dépenses, et cet excédent se maintint jusqu'à présent.

SALAZAR appliqua au budget portugais ses principes d'ordre, de clarté et de simplicité et, par des réformes à la fois audacieuses et mûries, il fit du budget des comptes de l'Etat un document clair et facile à lire, toujours construit suivant les mêmes règles.

Il s'attaqua également au problème de la dette publique qui réclamait de sa part une solution urgente : il réduisit ou consolida dans une large part la dette publique de son pays ; la dette flottante extérieure a été complètement remboursée en un an et la dette flottante intérieure fortement réduite, par des amortissements et des conversions savamment réalisées.

Par une réforme monétaire hardie, il a rétabli le crédit de son pays : en 1931, il stabilisa l'escudo et, quelques mois plus tard, devant la chute du sterling et l'abandon par l'Angleterre de l'étalon-or, il préféra rattacher sa devise à celle de l'Angleterre, avec laquelle le Portugal entretenait depuis plusieurs siècles des relations politiques et commerciales fort suivies.

Enfin, dernier chaînon de cette œuvre gigantesque, il a amorcé depuis quelques années la reconstruction économique de son pays ; les finances étant remises en ordre, des capitaux allaient être libérés et allaient pouvoir s'intégrer dans le circuit économique ; le marché monétaire étant assaini et le loyer de l'argent abaissé dans des conditions appréciables, O. SALAZAR allait pouvoir demander au peuple portugais de continuer à lui donner sa confiance pour souscrire à de nouveaux emprunts, dont le but était l'équipement du Portugal. Avant son arrivée, le pays était dans un état d'abandon à peu près complet ; devant les vicissitudes de la vie politique actuelle, il a fallu consacrer de larges sommes au réarmement du Portugal ; enfin, suivant les termes mêmes de SALAZAR, il a fallu « reconstruire » le pays. De grands efforts doivent être tentés dans ce domaine, mais, après tout, il ne faut pas

oublier qu'il n'y a que neuf ans que SALAZAR préside aux destinées du Portugal et qu'il lui reste encore, certainement, un grand nombre de projets à réaliser.

Enfin, par-dessus tout, O. SALAZAR a rendu conscience au peuple portugais de sa grandeur, et lui a inculqué la foi dans l'avenir du pays. En effet, depuis quelques années, avant son arrivée, le peuple portugais s'était en quelque sorte drapé dans son orgueil et ne vivait que par les souvenirs de son passé, riche en héros et en hauts faits d'armes. Petit à petit, le Portugal glissait dans la décadence mais un homme vint, prit en mains les destinées de son pays et, dédaignant les manifestations spectaculaires, par son labeur acharné, sut trouver une nouvelle âme à son peuple, qui était prêt à subir les plus grands sacrifices dans l'intérêt supérieur de la Patrie.

Tels sont, dans le domaine financier, les principaux mérites de l'œuvre de SALAZAR, mais comme toute tâche humaine, elle n'est pas parfaite et présente, sinon de graves inconvénients, tout au moins quelques imperfections.

Tout d'abord, on peut peut-être dire que la réforme a été trop brusquée et qu'elle n'a pas laissé le temps au peuple portugais de s'adapter aux nouvelles méthodes.

De plus, O. SALAZAR se trouvait devant un cruel dilemme : ou bien équilibrer le budget en réduisant les dépenses et en augmentant les recettes, ou bien ne pas demander un effort supplémentaire au pays et continuer les errements du passé en recourant à l'inflation.

De deux maux, il a su choisir le moindre et a

préféré demander au peuple portugais, un sacrifice qu'il savait temporaire ; en effet, l'impôt de salut public, qui a été créé en 1928, a été bientôt diminué de 50 % et complètement supprimé en juin 1936.

Avec la réforme fiscale, nous touchons peut-être à l'œuvre de SALAZAR qui peut le plus prêter à critique ; en effet, il faut reconnaître que les impôts au Portugal restent lourds ; l'assiette en est mal répartie et la détermination de la matière imposable laisse beaucoup à désirer. O. SALAZAR devrait, dans ce domaine, chercher des enseignements dans les pays occidentaux, et particulièrement en France, où le système fiscal, organisé depuis très longtemps, fonctionne d'une manière satisfaisante.

C'est sur l'agriculture qu'il a fait peser la presque totalité de ses impôts ; les droits de succession ont été augmentés trois fois, ce qui ne favorise pas la petite propriété et le bien de famille.

En ce qui concerne les droits sur les immeubles, les propriétaires n'ont pas le droit d'augmenter les loyers de plus de 10 % sur les prix d'avant-guerre, alors que l'accroissement des frais de réparations est de 20 à 30 %. De plus, les propriétaires sont rendus responsables du paiement des impôts de leurs locataires ; ils sont tenus de les acquitter à leur place, mais ont le droit de se retourner ensuite contre ceux-ci.

Enfin, les délais de paiement sont très courts.

On peut également lui adresser le reproche de n'avoir pas encore su valoriser le magnifique empire colonial du Portugal ; cela constitue un grave inconvénient pour la richesse nationale du pays et un danger politique, au moment où la compétition des

territoires coloniaux dans le monde, se fait plus rude et plus pressante.

Mais la valorisation du domaine colonial exigeait une mise de fonds importante, ce qui aurait compromis l'équilibre du budget.

Enfin, la balance commerciale est toujours déficitaire : en effet, les importations dépassent de trois fois et demi environ les exportations. L'équilibre de la balance des comptes provenait autrefois en grande partie de l'argent des immigrants portugais au Brésil. Aujourd'hui l'exportation des capitaux est interdite et les avoirs portugais à l'étranger ont été très touchés par la crise.

Comme nous pouvons facilement nous en rendre compte, les avantages de la réforme financière l'emportent dans l'ensemble sur ses inconvénients et c'est à un professeur d'économie politique de l'Université de Coïmbre, sans aucune habitude des responsabilités du pouvoir, qu'était due la résurrection à la fois politique et économique de ce pays, petit par la superficie, mais grand par son passé et son caractère.

Nous ne saurions mieux faire pour terminer, que de citer cette phrase que prononça le Docteur SALAZAR le 17 mai 1931, au « Coliseu dos Recreios », à l'occasion d'une grande manifestation de l'Union Nationale :

« Le plus important, c'est que toute la politique
« vraiment nationale soit dominée par ce principe,
« qui est en même temps une leçon des faits : l'ordre
« et la parfaite correction dans les procédés financiers, outre qu'ils sont la condition essentielle de
« notre renaissance, deviennent la garantie de l'indépendance et de l'intégrité de la Patrie. »

BIBLIOGRAPHIE

- E. ALLIX. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française* (1931).
— *Cours de Doctorat 1934-1935 : le Budget*.
- DA SILVA. — *Le régime des impôts au Portugal* (travaux du Congrès des économistes 1934).
- Paul DESCAMPS. — *Le Portugal* (1935).
- Antonio FERRO. — *Salazar. Le Portugal et son chef* (1934).
- Lucien GRAUX. — *Le Portugal économique* (1937).
- LEGRAND. — *Histoire du Portugal* (1928).
- PEREIRA DOS SANTOS. — *Un Etat corporatif*.
- LÉON DE PONCINS. — *Le Portugal renaît* (1936).
- Antonio OLIVEIRA DE SALAZAR. — *En marge des nouveaux tarifs douaniers* (1930).
— *Une révolution dans la paix* (1937).
- Lima SIMOES. — *Crédito bancario* (1930).
- Vidal DE LA BLACHE. — *Géographie universelle. Espagne. Portugal* (1934).

JOURNAUX ET REVUES

- Banque du Portugal* : Bulletin. Rapports annuels.
- Bulletin de la Chambre de Commerce Portugaise en France*.

Bulletin de la Chambre de Commerce Française au Portugal.

The Economist.

L'Economiste Français.

L'Economiste Européen.

France-Portugal.

Le Jour.

La Journée Industrielle.

Larousse Mensuel.

Moniteur des Intérêts Matériels.

Moniteur Officiel du Commerce et de l'Industrie.

Revue des Ambassades.

Revue Economique et Financière.

Revue des Etudes Coopératives.

Revue des Etudes Sociales.

Revue des Deux Mondes (M. Lewandowski : 1^{er} juin 1934).

Revue de Science et de Législation Financière.

Revue des Sciences Politiques (Olof Hoiyer : « Derrière la façade de la dictature portugaise », août 1937).

Le Temps.

STATISTIQUES, ANNUAIRES ET DOCUMENTS DIVERS

Annuaire International de Législation Etrangère.

Diario do Governo.

Economic Conditions in Portugal (1928 à 1936).

Institut International de Commerce (Revue des lois, décrets et traités de commerce).

Ministère des Finances du Portugal: après deux ans de gestion financière.

- Comptes publics du Portugal de 1928 à 1936.
- Exposé des motifs précédant les décrets-lois approuvant les budgets de 1928 à 1936.
- Movimento Financeiro do Portugal (1910 à 1933).

Société des Nations : Questions économiques et financières. Service d'Etudes Economiques de la S. D. N. (Finances publiques du Portugal 1928-1935).

Vu :
LE PRÉSIDENT,
JEAN LESCURE.

Vu :
LE DOYEN
DE LA FACULTÉ DE DROIT,
E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur,
ROUSSY.

ANNEXES

Annexe n° I. — ANALYSE DES RECETTES (Recouvrements) — (en millions d'escudos)

	1928/29	1929/30	1930/31	1931/32	1932/33	1933/34	vii/1934- xii/1935	1936
I. RECETTES ORDINAIRES								
1. Impôts directs :								
Impôt foncier	178,6	191,1	192,3	193,7	198,8	181,3	286,2	195,0
Impôt industriel	127,3	206,1	175,5	168,5	161,6	155,0	248,0	160,0
Taxe professionnelle	—	12,1	11,9	12,3	12,1	12,5	19,8	13,0
Impôt sur les capitaux placés	43,5	42,0	35,8	38,5	39,0	39,7	56,2	37,0
Impôt complémentaire	19,7	28,0	36,5	35,8	35,3	34,6	54,3	36,0
Droits sur les successions et les donations	59,7	72,0	57,7	64,5	80,4	91,3	140,5	83,0
Impôt sur les mutations de biens immobiliers	56,3	55,4	52,1	59,6	63,7	65,0	90,9	63,0
Impôt de « salut public »	30,5	19,4	2,4	34,9	36,7	38,7	28,7	18,0
Impôt de transport	9,6	8,2	4,1	3,4	3,3	3,5	5,0	4,0
Impôt sur le revenu	7,1	2,5	1,1	1,1	1,0	1,1	1,8	1,0
Intérêts sur les paiements en retard, etc.	6,4	4,4	4,7	4,7	4,9	4,6	6,4	4,6
Total	538,7	641,2	574,1	617,0	636,8	627,3	937,8	614,6
2. Impôts indirects :								
Droits d'exportation	14,8	13,9	7,2	8,9	9,1	9,4	15,1	9,0
Droits d'importation	536,0	571,3	558,7	545,0	532,5	577,0	918,6	562,0
Droits dits « de salut public »								
(Droit d'importation sur les huiles légères, l'essence et le sucre) ..	62,5	96,4	97,9	117,7	116,4	125,3	228,8	125,0
Droits de timbre	115,0	139,6	124,9	119,6	129,4	133,3	205,0	138,0
Impôt sur le chiffre d'affaires	107,5	2,7	0,6	0,4	0,1	0,1	0,1	—
Total	835,8	823,9	789,3	791,6	787,5	845,1	1.367,6	834,0

Annexe n° I. — ANALYSE DES RECETTES Recouvrements) (suite) — (en millions d'escudos)

	Comptes clos										Prévisions	
	1928/29	1929/30	1930/31	1931/32	1932/33	1933/34	vii/1934- xii/1935		1936			
5. Domaines de l'Etat, entreprises publiques, participations aux bénéfices :												
Domaine de l'Etat :												
Loyer des manufactures de tabac	1,9	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	4,2	2,1		2,1	
Vente d'embarcations appartenant à l'Etat, etc. ..	5,7	1,9	2,3	2,3	1,9	1,6	1,6	2,1	0,7			
Recettes brutes des entreprises publiques :												
Port de Lisbonne	49,9	26,7	24,4	23,3	27,8	23,6	42,7	35,4				
Ports de Douro et Leixoes	—	—	—	—	2,4	3,7	4,9	6,4				
Monnaie	0,5	1,0	0,4	0,5	2,8	3,0	4,2	2,0				
Imprimeries nationales	7,7	12,0	5,6	6,8	6,8	6,4	10,0	6,5				
Administration forestière et service des eaux	5,5	4,2	3,6	2,6	2,3	2,6	5,6	3,0				
Participation aux bénéfices :												
de la Banque de Portugal	—	6,2	11,6	6,6	6,0	6,0	6,0	6,0				
de la Caisse Générale des dépôts	43,5	13,4	33,5	34,1	39,3	34,1	54,0	31,0				
des chemins de fer de l'Etat	6,2	6,1	4,5	6,6	6,5	5,3	8,1	6,0				
des services des Postes et Télégraphes	1,7	1,7	3,5	7,7	1,7	—	1,4	1,4				
des loteries	17,0	18,2	19,1	18,5	18,5	20,4	30,1	19,0				
de la Compagnie des tabacs	2,9	5,3	2,0	—	—	—	2,6	2,5				
de la Fabrique d'équipements militaires et de l'approvisionnement	0,1	4,0	—	1,6	1,3	0,3	1,9	—				
de la Société portugaise des allumettes (compte de liquidation)	—	—	—	1,7	1,7	1,7	1,6	—				
de la Banque des Règlements internationaux	—	—	—	—	—	—	0,1	—				
Total	142,6	102,6	112,4	114,4	121,1	110,8	179,5	122,0				

6. Rendement des capitaux et des titres de banques ou de sociétés	3,6	8,1	6,8	11,0	10,7	9,3	11,2	5,8
7. Remboursements :								
Réparations allemandes	34,0	24,1	67,8	16,1	16,8	48,8	25,9	16,0
Remboursements de prêts et d'avances à des compagnies de navigation, à des colonies, à des chemins de fer, au port de Lisbonne, etc.	46,2	25,7	15,0	36,8	41,9	27,9	61,2	68,6
Total	80,2	49,8	82,8	52,9	58,7	76,7	87,1	84,6
8. Recettes assignées :								
Fonds national d'assistance	13,6	2,1	—	—	—	—	—	—
Assistance publique (assistance aux fonctionnaires tuberculeux, services juridiques et tutelle des mineurs, etc.)	8,9	7,2	6,1	5,2	5,3	5,6	7,9	7,5
Fonctionnaires, etc. (fonds des émoluments des douanes, taxes judiciaires et amendes, surveillance des banques et manufactures des tabacs, etc.)	26,4	25,7	29,1	33,2	26,3	28,0	44,2	3,2
Administration militaire (Fonds de la Marine, Fonds privé de la Marine, etc.)	2,0	1,5	5,9	4,7	0,3	6,8	3,0	—
Services intéressant le développement économique :								
Fonds spécial des chemins de fer	31,9	32,7	29,9	28,8	28,4	28,7	46,5	28,5
Services du bétail, fonds du cadastre, phares, etc.	11,5	10,7	11,8	7,8	8,0	8,1	11,2	7,1
Intérêts de fonds d'Etat détenus par le Trésor	119,3	122,7	100,8	6,4	23,9	16,1	13,2	9,5
Recettes diverses des ports	14,4	14,4	14,2	12,3	9,3	9,2	13,5	8,9
Total	228,0	217,0	197,8	98,4	101,5	102,5	139,5	64,7
Total des recettes ordinaires	2,128,4	2,052,8	1,933,1	1,876,0	1,899,4	1,963,3	3,026,3	1,925,4
II. RECETTES EXTRAORDINAIRES (non compris le produit des emprunts) :								
Recettes provenant de la frappe de monnaies	29,1	6,8	5,4	19,9	42,7	32,5	21,1	—
Vente de matériel de chemin de fer	7,0	6,0	8,0	4,2	2,3	1,6	1,7	—
Autres recettes extraordinaires	0,8	0,5	74,2	—	0,1	—	—	—
Total	36,9	13,3	87,6	24,1	45,1	34,1	22,8	1,7
Total des recettes ordinaires et extraordinaires (non compris les emprunts) ..	2,165,3	2,066,1	2,020,7	1,900,1	1,944,5	1,997,4	3,049,1	1,927,1

Annexe n° I. — ANALYSE DES RECETTES (Recouvrements) (suite et fin) — (en millions d'escudos)

Produit des emprunts :	1928/29	1929/30	1930/31	1931/32	1932/33	1933/34	vii/1934- xii/1935	1936
	Comptes clos						Prévisions	
De la Caisse générale des dépôts :								
Construction de l'Institut technique supérieur.....	3,5	3,5	0,3	7,0	—	—	—	—
Travaux dans le port de Figuera da Foz.....	1,2	—	—	—	—	—	—	—
Tremblement de terre, Faial.....	4,0	6,0	1,5	—	—	—	—	—
Lycées (40 millions).....	—	3,8	7,1	11,0	9,0	9,1	3,5	—
Télégraphes et Téléphones (24 millions).....	—	—	—	11,3	9,7	3,0	—	—
Autres emprunts :								
Travaux de ports (100 millions).....	—	3,2	5,8	16,4	44,5	28,4 ^a	43,6 ^a	—
Travaux hydrauliques (100 millions).....	—	—	—	5,5	4,0	10,0	15,0	—
Achat d'actions.....	—	—	—	45,0	—	—	—	—
Chemins de fer (100 millions).....	—	—	—	11,0	17,0	28,1	38,3 ^b	—
Bâtiments publics (115 millions).....	—	—	—	—	3,2	21,9	44,4	—
Remboursement de la dette de Madère.....	—	—	—	—	—	—	8,9	—
Remboursement d'une partie de l'emprunt-or 6 $\frac{1}{2}$ %	—	—	—	—	—	101,3	—	—
Conversion de l'emprunt des Ports 6 $\frac{3}{4}$ % et de	—	—	—	—	—	—	—	—
l'emprunt des Chemins de fer 6 %	—	—	—	—	—	—	—	179,4
Reconstruction économique.....	—	—	—	—	—	—	—	274,6
Produit total des emprunts.....	8,7	16,5	14,7	107,2	87,4	201,8	153,7	454,0
Total.....	2.174,0	2.082,6	2.035,4	2.007,3	2.031,9	2.199,2	3.202,8	2.381,1
Remboursements.....	162,1	19,6	36,1	13,1	8,7	17,5	22,4	—
Total général.....	2.336,1	2.102,2	2.071,5	2.020,4	2.040,6	2.216,7	3.225,2	2.381,1

a) Sur le montant indiqué ci-dessus pour 1933/34, une somme de 22,5 millions d'escudos seulement provient de l'emprunt pour les travaux des ports ; un montant de 5,9 millions en 1933/34 et la totalité du montant indiqué pour 1934/35 ont été prélevés sur le produit d'autres emprunts.

b) Sur ce montant, 15,5 millions d'escudos seulement proviennent de l'emprunt des Chemins de fer ; une somme de 22,8 millions d'escudos a été prélevée sur le produit d'autres emprunts.

I. DÉPENSES ORDINAIRES

	1928/29	1929/30	1930/31	1931/32	1932/33	1933/34	1934/35	1936
	Comptes clos						Prévisions	
Ministère de la Guerre.....	319,6	321,4	323,7	314,8	304,9	318,2	465,1	323,2
Ministère de la Marine.....	129,2	162,1	157,8	161,6	151,6	182,3	233,4	169,8
Total	448,8	483,5	481,5	476,4	456,5	500,5	698,5	493,0
Affaires étrangères.....	25,8	46,8	26,9	33,8	34,2	37,9	57,3	30,4
Colonies	19,7	19,0	24,7	24,4	25,7	21,4	34,0	35,7
Justice et Cultes.....	37,1	38,0	38,5	42,0	40,6	34,6	57,9	47,1
Intérieur	196,8	176,5	177,2	182,6	192,7	191,4	290,1	199,1
Dont : Dépenses générales.....	23,5	19,4	19,5	18,7	21,4	20,0	30,7	18,1
Sécurité publique.....	100,8	89,7	90,5	94,1	99,2	93,4	141,3	98,7
Hygiène publique.....	5,0	5,2	5,2	5,4	5,6	5,8	9,0	7,2
Assistance publique.....	67,5	62,2	62,0	64,4	66,5	72,2	109,1	75,1
Agriculture	41,9	33,4	34,1	32,5	30,1	31,0	46,5	40,9
Commerce et Industrie.....	22,6	9,9	10,7	10,3	8,7	11,0	15,6	13,7
Travaux publics et Communications :								
Dépenses générales.....	16,5	5,8	1,8	1,8	3,7	3,7	6,1	7,1
Routes	82,5	39,5	32,2	29,8	29,9	101,0	150,6	100,0
Bâtiments publics	11,9	17,5	19,2	20,0	14,4	36,3	89,2	57,0
Protection de la marine marchande.....	7,7	—	—	—	—	—	—	—
Services hydro-électriques	19,4	26,9	28,3	29,1	29,3	30,1	46,8	36,6
Services postaux et télégraphiques, investissements.....	—	2,3	—	13,4	9,6	3,0	—	—
Port de Lisbonne (chiffres bruts)	33,4	33,6	22,7	22,4	21,8	23,5	42,5	35,5
Ports de Douro et de Leixoes.....	—	—	—	—	—	6,8	8,8	6,4
Chemins de fer de l'Etat : dépenses de liquidation.....	19,8	9,1	8,2	8,5	9,9	8,1	12,2	8,2
Fonds spécial des chemins de fer.....	14,3	29,1	29,3	26,3	23,5	23,4	38,2	28,5
Ouvrages hydrauliques pour l'agriculture.....	—	—	—	—	0,5	0,7	1,0	1,5
Amélioration des bâtiments scolaires.....	—	—	—	—	—	9,1	3,5	—
Total pour les Travaux publics et les Com- munications	205,5	163,8	141,7	151,3	142,6	245,7	398,9	280,8

Améliorations du réseau des chemins de fer de l'Etat	69,8	0,3	—	10,0	17,0	19,0	25,5	24,0
Travaux hydrauliques pour l'agriculture....	—	—	—	—	4,0	10,0	15,0	20,0
Réseau national des télégraphes et téléphones	—	—	—	—	—	—	—	15,0
Travaux d'urbanisme	—	—	—	—	—	—	—	15,0
Arsenal d'Alfeite	—	—	—	—	—	—	—	10,0
Bâtiments scolaires	—	—	—	—	—	—	—	20,0
Stade de Lisbonne.....	—	—	—	—	—	—	—	4,0
Habitations à bon marché.....	—	—	—	—	—	—	—	3,0
Monuments	—	—	—	—	—	—	—	5,0
Bâtiments publics	—	—	—	—	—	—	—	48,8
Améliorations rurales	—	—	—	—	—	—	—	10,0
Hôpitaux scolaires à Lisbonne et à Porto..	—	—	—	—	—	—	—	5,0
Autres dépenses	11,2	2,0	—	—	—	—	—	—
Instruction publique	1,1	—	—	—	—	—	—	—
Finances (1931/32 : achats d'actions ; 1936 : remboursement de dettes).....	11,5	0,1	—	45,0	—	—	—	179,5
Total des dépenses extraordinaires.....	141,2	99,2	127,7	177,3	273,2	168,0	182,0	663,8
Total des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires	2.090,3	1.972,6	1.923,1	1.863,8	1.953,3	2.073,8	2.887,1	2.587,2
Dépenses imputées sur les excédents d'années antérieures :								
Ministère de la Guerre.....	—	—	—	—	—	6,8	7,0	—
Ministère de la Marine.....	—	—	—	—	—	—	1,0	—
Ministère des Colonies.....	—	—	—	—	—	—	10,0	—
Ministère de l'Intérieur.....	—	—	—	—	—	—	12,3	—
Commerce et Industrie.....	—	—	5,0	16,1	32,0	12,7	16,8	—
Travaux publics et Communications.....	—	—	—	—	—	—	—	—
Ministère des Finances a)	—	—	3,8	22,8	—	24,6	0,2	—
Total	—	—	8,8	38,9	32,0	44,1	47,3	—

a) 1930/31 : dépenses de guerre ; 1931/32 : service de la dette publique, différences de change ; 1933/34 : travaux publics divers.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
Intérêt de cette étude	2
Cadre de cette étude	3
Milieu de cette étude	5
Auteur du redressement	6

PREMIERE PARTIE

LES FINANCES PUBLIQUES AVANT L'ARRIVÉE DE SALAZAR

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les Finances Publiques avant la guerre</i>	13
CHAPITRE II. — <i>Les Finances Publiques après la guerre</i>	22

DEUXIEME PARTIE

L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DU PAYS

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les principaux événements politiques récents</i>	31
CHAPITRE II. — <i>La nouvelle organisation politique du pays</i>	35
CHAPITRE III. — <i>L'organisation corporative du pays</i> ..	39
CHAPITRE IV. — <i>Les principes généraux de la nouvelle constitution</i>	44

TROISIEME PARTIE

L'ŒUVRE FINANCIÈRE D'OLIVEIRA DE SALAZAR

CHAPITRE PREMIER. — <i>Principes généraux de la réorganisation financière</i>	49
CHAPITRE II. — <i>Les recettes</i>	54

	Pages
<i>Section 1.</i> — La classification des recettes	54
<i>Section 2.</i> — La Réforme fiscale	56
Impôt foncier ou « <i>contribuição predial rustica</i> »	58
Impôt sur la propriété bâtie ou « <i>contribuição predial urbana</i> »	59
Contribution industrielle	61
Impôt professionnel	62
Impôt sur l'application des capitaux	63
Impôt complémentaire	63
Impôt sur les successions et donations, impôt sur les transmissions d'immeubles	64
Taxe militaire	66
<i>Section 3.</i> — La réforme douanière	68
<i>Section 4.</i> — Etude des recettes dans les différents budgets de 1928-29 à 1936	72
CHAPITRE III. — <i>Les Dépenses</i>	77
CHAPITRE IV. — <i>La Réforme des méthodes budgétaires</i>	86
<i>Section 1.</i> — Principes généraux	86
<i>Section 2.</i> — Décret du 14 mai 1928	87
<i>Section 3.</i> — Le Décret du 27 mars 1929 sur la répartition des dépenses	97
<i>Section 4.</i> — Le Décret du 24 mai 1930 portant réforme de la comptabilité publique	102
CHAPITRE V. — <i>La Réforme de la Dette Publique</i>	113
<i>Section 1.</i> — La Dette flottante	113
<i>Section 2.</i> — La Dette consolidée et amortissable	128
CHAPITRE VI. — <i>La Réforme monétaire</i>	149
<i>Section 1.</i> — La stabilisation de l'escudo	149
<i>Section 2.</i> — Le rattachement de l'escudo à la Livre Sterling	162
CHAPITRE VII. — <i>La Réforme du crédit</i>	165
<i>Section 1.</i> — La Réforme de l'Institut d'Emission	165
<i>Section 2.</i> — La Réforme des Institutions de Crédit	173

QUATRIEME PARTIE

LA RECONSTRUCTION ÉCONOMIQUE
ET LE REDRESSEMENT FINANCIER AUX COLONIES

CHAPITRE PREMIER. — <i>La reconstruction économique</i> ..	185
CHAPITRE II. — <i>Le redressement financier aux colonies</i>	199
CONCLUSION	207
ANNEXES	213
BIBLIOGRAPHIE	222

Imprimerie

H. JEHAN

Gaillon

France



